



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY
DENMARK

Lokalplanlægning i Danmark 2009-2011

2. delrapport

Post, Arne ; Hvingel, Line Træholt; Møller, Jørgen

Publication date:
2011

Document Version
Tidlig version også kaldet pre-print

[Link to publication from Aalborg University](#)

Citation for published version (APA):

Post, A., Hvingel, L. T., & Møller, J. (2011). *Lokalplanlægning i Danmark 2009-2011: 2. delrapport*. Institut for Samfundsudvikling og Planlægning, Aalborg Universitet. ISP-Skriftserie Nr. 2011-1

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

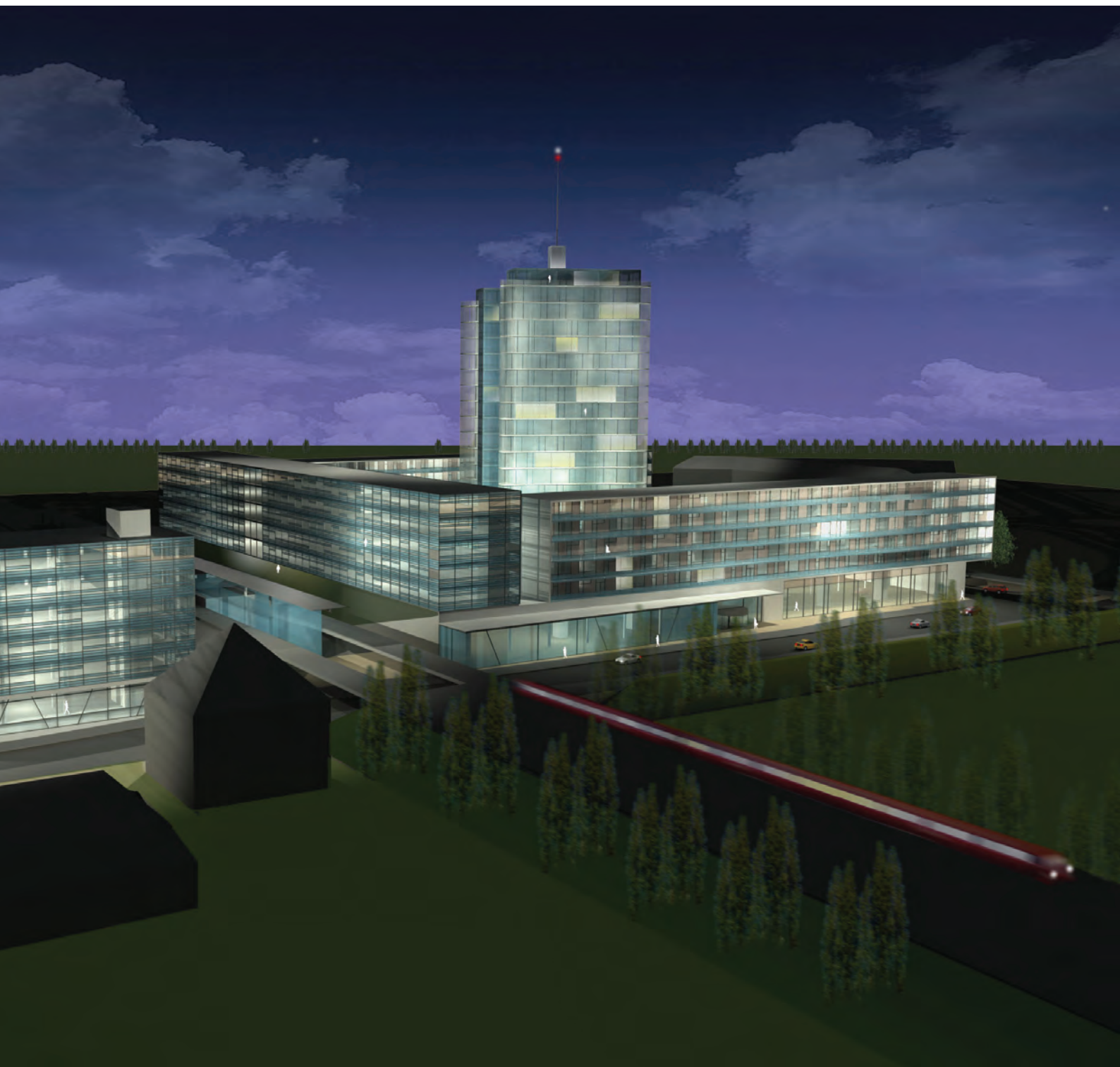
Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at vbn@aub.aau.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Arne Post Line Træholt Hvingel Jørgen Møller

LOKALPLANLÆGNING I DANMARK 2009-2011

2. delrapport



Lokalplanlægning i Danmark 2009-2011

2. delrapport

Udarbejdet med støtte fra Grundejernes Investeringsfond og Dreyers Fond

© Arne Post og Aalborg Universitet

Tilrettelæggelse: Arne Post

Layout: Esben Clemens

Tryk: Princo Aalborg

Skriftserie nr. 2011-1

Institut for Samfundsudvikling og Planlægning

ISSN1397-3169-pdf

Illustrationer

Illustrationer gengiver illustrationer og visualiseringer fra nogle af de undersøgte lokalplaner. Illustrationerne er alene valgt ud fra deres egnethed til at gøre rapporten mere læsevenlig, og har ingen sammenhæng med de emner og problemstillinger, de er placeret i forbindelse med.

Illustrationerne – der i nogle tilfælde er beskåret – er gengivet med tilladelse fra / udarbejdet af følgende:

Forsiden Vallensbæk Kommune / AK83 Arkitektkontoret

S. 5 Hillerød Kommune / Smidt, Hammer, Lassen Arkitekter

S. 9 Tårnby Kommune / Arkitekt Lars Gitz

S. 11 Aalborg Kommune / Calum Ejendomsaktieselskab

S. 13 Københavns Kommune / Transform

S. 17 Hillerød Kommune / Smidt, Hammer, Lassen Arkitekter

S. 19 Roskilde Kommune / Egeraat Arkitekter

S. 22 Rebild Kommune / Cubo Arkitekter A/S

S. 25 Hillerød Kommune / Smidt, Hammer, Lassen Arkitekter

S. 26 Hillerød Kommune / Smidt, Hammer, Lassen Arkitekter

S. 29 Tårnby Kommune / Arkitekt Lars Gitz

S. 32 Vallensbæk Kommune / AK83 Arkitektkontoret

S. 36 Københavns Kommune / WHITE arkiteter og Thing & Wainø Landskabsarkitekter

S. 39 Hillerød Kommune / Smidt, Hammer, Lassen Arkitekter

S. 41 Vallensbæk Kommune / AK83 Arkitektkontoret

S. 48 Københavns Kommune / Transform

S. 52 Hillerød Kommune / Smidt, Hammer, Lassen Arkitekter

S. 55 Slagelse Kommune

S. 57 Odense Kommune

S. 58 Hillerød Kommune / Smidt, Hammer, Lassen Arkitekter

S. 61 Århus Kommune / Arkitema

Medarbejdere i de pågældende kommuner takkes for velvillig hjælp.

Om forfatteren

Arne Post er uddannet arkitekt fra Kunstakademiets Arkitektskole, og har, efter ansættelse hos byplankonsulent Sven Allan Jensen og Den kommitterede i byplansager/Planstyrelsen, i en længere årrække arbejdet med bl.a. lokalplanlægning i Skive Kommune.

Han etablerede i 2005 AP Byplanrådgivning, og har bl.a. medvirket til udarbejdelse af høringsudgaverne af vejledning i og eksempelsamling om lokalplanlægning. Er forfatter til Byplanhåndbogen, der blev udgivet af Dansk Byplanlaboratorium i 2009.

Kommentarer til rapporten er velkomne. Mail: ap@byplanraadgivning.dk tlf.: 97526922

Forkortelser og kildehenvisning

Der er anvendt følgende forkortelser:

AAU: Aalborg Universitet

ABB: Anne Birte Boeck, Lov om planlægning, 2. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2002.

BLST: By- og Landskabsstyrelsen, Miljøministeriet

EKS: Lokalplanlægning for boligområder, eksempelsamling, BLST, 2009.

LPV: Vejledning om Lokalplanlægning, BLST, 2009.

PL: Planloven

Forord

Rapporten indgår i en undersøgelse af lokalplanlægning i Danmark i perioden 2009-2011. I første delrapport er behandlet en række forhold vedrørende lokalplanforslagenes vedtagelse og indhold. Denne rapport handler om processen med behandling af indsigelser og endelig vedtagelse af lokalplanerne. I 2011 undersøges stade for realisering og samtidigt søges indhentet andre erfaringer med lokalplanlægning i kommunerne.

Rapporterne henvender sig primært til planlæggere i kommuner og konsulentfirmaer samt de institutioner, der er involveret i lokalplanlægning. Formidlingen sker via AAU samt gennem By- og Landskabsstyrelsens (Naturstyrelsens) og Dansk Byplanlaboratoriums hjemmesider.

Alle lokalplaner vedrører regulering af konkrete arealer og forhold. Tilsvarende er indsigelser også individuelle, selv om mange har ensartede træk. Der er lagt vægt på at trække sådanne momenter frem, som vurderes at kunne støtte planlæggernes arbejde med kvalitetsforbedring af lokalplanerne. Endvidere er der gjort overvejelser over – og lagt op til debat om – nogle problemstillinger om enkeltsagsbehandling, supplerende regulering ved servitutter samt – især – om planlæggernes rolle ved formulering af politiske beslutninger.

Undersøgelsens foreløbige resultater tyder på, at der er et generelt behov for at gøre lokalplaner og tilvejebringelsesprocessen lettere at forstå for borgerne. Det underbygges af en række citater fra behandling af indsigelser og tilføjelse af lokalplanbestemmelser. Disse er søgt anonymiseret. Skulle nogle af de refererede eller citerede tekster blive genkendt af forfatterne, er disse velkomne til at gøre opmærksom på eventuelle misforståelser eller mangler, samt komme med supplerende oplysninger, der kan nuancere fremstillingen. Der vil i den afsluttende rapport blive redegjort for sådanne rettelser. Ansvar for fortolkninger er naturligvis udelukkende undertegnedes.

Undersøgelsen er støttet af Dreyers Fond og Grundejernes Investeringsfond og gennemføres af arkitekt Arne Post, AP Byplanrådgivning, i samarbejde med følgende forskere på Aalborg Universitet:

- Arkitekt, lektor Jørgen Møller
 - Landinspektør, adjunkt Line Træholt Hvingel
- Endvidere følges projektet af:
- Landinspektør Helle Witt, By- og Landskabsstyrelsen
 - Arkitekt Vibeke Meyling, Dansk Byplanlaboratorium

Ansvar for validiteten af de indsamlede data samt analyser og overvejelser mv. er alene undertegnedes sammen med Jørgen Møller og Line Træholt Hvingel. Vi håber, at rapporterne vil bidrage til en kvalitetsudvikling af lokalplanlægningen og en faglig debat. Kommentarer er velkomne og bedes sendt til ap@byplanraadgivning.dk

Arne Post

Indhold

| | |
|--|-----------|
| 1 HOVEDINDHOLD OG METODE..... | 5 |
| 1.1 Hovedresultater..... | 6 |
| 1.2 Hypoteser | 7 |
| 1.3 Undersøgelsens metode..... | 7 |
| 1.4 Supplerende registreringer mv. | 8 |
| 2 HØRINGSPROCEDUREN | 9 |
| 2.1 Intentioner bag planlovens bestemmelser | 10 |
| 2.2 "Arbejdsdeling" mellem forvaltning og kommunalbestyrelse | 11 |
| 2.3 Andre myndigheders kompetence | 12 |
| 2.4 Ændringer ved den endelige vedtagelse | 12 |
| 3 UNDERSØGELSENS MATERIALE | 13 |
| 3.1 Stade for vedtagelse | 14 |
| 3.2 Endeligt vedtagne lokalplaner | 14 |
| 3.3 Lokalplaner uden indsigelser | 16 |
| 3.4 Aflyste lokalplaner..... | 18 |
| 3.5 Ikke færdigbehandlede lokalplaner..... | 18 |
| 4 BEHANDLING AF INDSIGELSER | 19 |
| 4.1 Opdeling i hovedgrupper..... | 20 |
| 4.2 Myndighedsvaretagelse | 20 |
| 4.3 Forsyningsselskabernes interesser | 22 |
| 4.4 Bygherreinteresser | 23 |
| 4.5 Kultur-, natur- og miljøinteresser | 23 |
| 4.6 Generelle by- og miljøinteresser | 24 |
| 4.7 Beboer- og nabointeresser | 24 |
| 4.8 Ændringer efter indstilling fra forvaltningen | 27 |
| 5 EKSEMPLER PÅ BEHANDLING AF INDSIGELSER | 29 |
| 5.1 Udvælgelse af eksemplerne..... | 30 |
| 5.2 Hel eller delvis imødekommelse af indsigelser | 30 |
| 5.3 Planen ikke "gjort færdig" | 32 |
| 5.4 Præcision, entydighed og planlægningsmæssig begrundelse..... | 34 |
| 5.5 Overflødige og ulovhjemlede bestemmelser iøvrigt | 37 |
| 5.6 Refleksioner over behandlingen af indsigelser | 39 |
| 6 NOGLE PRINCIPIELLE PROBLEMSTILLINGER | 41 |
| 6.1 Oversigt | 42 |
| 6.2 Planlægning og enkeltsagsbehandling..... | 42 |
| 6.3 Supplering med servitutter | 44 |
| 6.4 Politik, planlægning og planlæggere | 45 |
| 7 IDEER TIL OPFØLGNING | 57 |
| 7.1 Næste fase af undersøgelsen | 58 |
| 7.2 Lokalplaner med bestemmelser om klimatilpasning | 58 |
| 7.3 Emner for yderligere undersøgelser..... | 59 |
| 8 REFERENCER | 61 |

1

HOVEDINDHOLD OG METODE



1.1 Hovedresultater

Undersøgelsen omfatter 196 lokalplaner. Pr. 1. november 2010 var 171 vedtaget endeligt. 2 af disse blev dog senere annulleret af Naturklagenævnet. 17 lokalplaner var endnu ikke færdigbehandlet, men i alt fald 4 af disse er tilsyneladende sat i bero. 6 lokalplaner var aflyst af kommunen og 1 var faldet for forældelsesfristen.

De lokalplaner der ikke er taget endelig stilling til, må være mødt med vanskeligheder af forskellig art, hvilket søges belyst i den sidste fase af undersøgelsen.

Af de endeligt vedtagne lokalplaner er ca. 60 % vedtaget på mindre end ½ år efter vedtagelsen som forslag.

Der har været indsigelser mod hovedparten af forslagene. Kun 26 lokalplanforslag har ikke medført indsigelser eller bemærkninger. Indsigelserne spænder fra massiv modstand mod lokalplanen (projektet) som helhed til detaljer som påpegnig af fejlagtig angivelse af dimension af vinduessprosser til 2,5 mm i stedet for 25 mm.

Der er i alt kommet indsigelse fra mere end 3.200 personer og foreninger mv. 2/3 heraf er vedrørende 11 forslag, hvor der har været mere end 50 indsigelser, i et enkelt tilfælde mere end 800. Langt størstedelen af indsigelser er blevet afvist. Der er dog også mange indsigelser, der er delvist eller helt imødekommet, de fleste vedrørende detaljer, men i enkelte tilfælde ved at lokalplanen er opgivet.

Fra miljøcentre og andre statslige myndigheder har der været tilsammen godt 80 indsigelser og bemærkninger til i alt 55 lokalplanforslag. Både indsigelser med vetovirkning og bemærkninger fra overordnede myndigheder er med enkelte undtagelser imødekommet.

Ved den endelige vedtagelse er der sket ændringer i ca. 130 lokalplaner. I halvdelen af disse har kommunerne benyttet muligheden for selv at foretage ændringer.

En del ændringer består i tilføjelse af bestemmelser, der er upræcise eller ikke har hjemmel i "lokalplankataloget" i planloven. Det drejer sig bl.a. om ulovhjemlede kompetencenormer, der - sammen med tilføjes om efterfølgende vurdering af trafikforhold mv. - tyder på, at planlægningen i nogle tilfælde ikke er "gjort færdig" med lokalplanens vedtagelse.

Det skal samtidig bemærkes, at der er mange tilfælde, hvor indsigelser er blevet imødekommet eller afvist med en - så vidt det kan vurderes - god sagsfremstilling og saglig begrundelse.

Kommunalbestyrelserne har i langt de fleste tilfælde tiltrådt indstillingen fra forvaltningen uden ændringer. Hvor det ikke er sket, har der hovedsageligt været tale om mindre korrektioner. I enkelte tilfælde er kommunalbestyrelsen dog gået imod forvaltningens anbefaling om endelig vedtagelse, eller har foretaget større ændringer.

Der har været en høj grad af politisk enighed om behandlingen af indsigelserne. Ved vedtagelse af forslagene var der mindretal i kommunalbestyrelsen i 24 tilfælde. Af disse var der kun mindretal i 13 tilfælde ved den endelige vedtagelse. Ved de øvrige 11 må de tidligere mindretal således have accepteret lokalplanen. Herudover har der været mindretal ved den endelige vedtagelse af 9 lokalplaner.

På trods af, at der ved de fleste lokalplaner har været en omfattende sagsfremstilling ved forelæggelse af indsigelser for udvalg og kommunalbestyrelser, bliver det egentlige politiske indhold i praksis defineret som: Det, som politikerne ønsker gennemført. De politiske beslutninger - der formuleres af planlæggerne - giver ikke altid grundlag for klare, planlægningsmæssigt begrundede svar til indsigerne.

De nugældende regler for tilvejebringelse af lokalplaner blev formuleret for mere end 35 år siden og var bl.a. motiveret af, at de dagældende regler ikke i tilstrækkelig grad tilgodeså behovet for information og medborgerindflydelse. De foreløbige resultater af undersøgelsen tyder på, at på trods af en stor indsats for at formidle hovedindholdet i de enkelte lokalplaner, må det i mange tilfælde være vanskeligt for ikkesagkyndige at gennemskue både væsentlige bestemmelser og tilvejebringelsesprocessen.

Det skyldes bl.a.:

at mange lokalplanbestemmelser er upræcise, overflødige eller savner lovhjælp,
 at mange bestemmelser er gjort unødvendigt abstrakte, samt
 at tilvejebringelsesprocessen, herunder rollefordelingen mellem politikere og forvaltning samt forhold til private bygherrer, ikke altid fremstår med den ønskelige klarhed.

1.2 Hypoteser

I første delrapport blev undersøgt en række hypoteser om lokalplanforslagenes baggrund og indhold. I denne rapport er undersøgt følgende hypoteser:

Den offentlige fremlæggelse medfører i langt de fleste tilfælde kun mindre, detailbetonede ændringer ved den endelige vedtagelse

2 lokalplaner er opgivet som følge af indsigelser, og 5 er opgivet af andre årsager. Hertil kommer 2 lokalplaner, der ser ud til at være stillet i bero på grund af indsigelser samt 2, der er stillet i bero af andre årsager.

Ud af de i alt 171 endeligt vedtagne lokalplaner er der sket ændringer som følge af indsigelser og bemærkninger i 133. Det svarer til 78 %.

Gennemgangen af sagsfremstillinger og beslutninger bekræfter imidlertid hypotesen om, at der helt overvejende er tale om detailbetonede ændringer. I kapitel 4 er der en række eksempler på sådanne beslutninger.

Der foretages sjældent supplerende høring forud for vedtagelse af ændringer

Hypotesen er kun delvis bekræftet. I 12 tilfælde har der været foretaget en supplerende høring, og i 8 tilfælde har der været en fornyet fremlæggelse af forslaget. Det har drejet sig om 17 forslag, svarende til 10 % af de endeligt vedtagne. Der er således 3 forslag, hvor der både har været supplerende høring og fornyet fremlæggelse. Ændringer af i alt fald i én lokalplan giver anledning til spørgsmål ved, om der ikke burde have været foretaget en supplerende høring.

Den politiske behandling følger helt overvejende forvaltningens indstilling

Ved behandling af 149 forslag, svarende til 87 % af de endeligt vedtagne lokalplaner, har kommunalbestyrelsen tiltrådt indstillingen fra forvaltningen. I de tilfælde, hvor det ikke er sket, har der – med enkelte undtagelser – været tale om detailbetonede ændringer. Hypotesen er således bekræftet.

De mest markante undtagelser drejer sig om, at de respektive forvaltninger indstillede, at indsigelserne blev afvist, og lokalplanen blev endeligt vedtaget. I to tilfælde blev besluttet at opgive lokalplanen, og i et tredje at udsætte vedtagelsen.

Øvrige hypoteser

I den sidste fase undersøges følgende hypoteser, som er knyttet til realiseringen:

- Langt størstedelen af projekterne er påbegyndt realisering inden to år efter vedtagelse af lokalplanforslaget.
- Gennem lokalplanlægning gøres generelt en stor indsats for formidling af planlægningen, dog skæmmet af brug af ulovhjemlede og uklare bestemmelser.

1.3 Undersøgelsens metode

Det er valgt at sætte den 1. november 2010 som skæringsdato for undersøgelse af behandling af indsigelser. Det er mere end 1½ år efter indsigelsesfristens udløb for de senest fremlagte lokalplaner. Der må derfor være fremsat indsigelse med vetovirkning eller opstået andre problemer. Dette vil blive undersøgt i den sidste fase af lokalplanundersøgelsen.

Oplysninger om behandlingen er fundet på de enkelte kommuners hjemmesider, hvor man kan se dagsordener og beslutninger fra møder i kommunalbestyrelsen. De fleste kommuner har i sagsfremstillingen henvist til et bilag med gennemgang af indkomne indsigelser, forvaltningens bemærkninger og indstilling til den politiske beslutning. I nogle tilfælde har disse notater ikke været umiddelbart tilgængelige. Derfor er sendt mail til de pågældende kommuner om at få adgang til disse notater, hvilket er imødekommet i de fleste tilfælde. For de resterende er det vurderet, at disse detailoplysninger er uden betydning for undersøgelsens resultater.

Oplysninger om, at der som følge af indsigelser eller efter forslag fra forvaltningen er indsat nye bestemmelser i lokalplaner, er tjekket i de endeligt vedtagne lokalplaner på Planlisten, PlansystemDK. I enkelte tilfælde er der fundet supplerende oplysninger på Nettet og modtaget oplysninger fra forvaltningen.

Nogle kommuner giver på hjemmesiden adgang til video- eller lydoptagelser af kommunalbestyrelsens møder, og disse er gennemset/hørt vedrørende behandlingen af den aktuelle lokalplan.

Som beskrevet i 1. delrapport er der tale om en empirisk undersøgelse, baseret på konkrete lokalplaner. Kommunernes behandling af indsigelserne er primært anskuet ud fra mange års erfaring med lokalplanlægning i praksis. Overvejelser om det politiske indhold og rollefordelingen mellem planlæggere og politikere er baseret på sagsfremstillingen suppleret med enkelte litteraturstudier.

Tekster i citationstegn er kopieret fra sagsfremstillingen, dog med udeladelse af kommunens navn og let genkendelige stednavne.

Der er generelt anvendt den neutrale betegnelse "forvaltningen", uanset om det er fagenheden, planafdelingen, teknisk direktør eller direktionen, der står som ansvarlig for indstillingen i dagsordenen. I afsnit 6.4 om planlægning og politik fokuseres på planlæggerens rolle, og her anvendes betegnelsen "planlæggeren" for forfatteren til sagsfremstillingen, selv om denne naturligvis må forudsættes at være godkendt af forvaltningschefen og i mange tilfælde også af udvalgsformanden.

1.4 Supplerende registreringer mv.

På grundlag af gennemgangen af dagsordenerne er de registreringer, der er redegjort for i 1. delrapport, afsnit 4.2.2 og 4.2.5, suppleret med følgende:

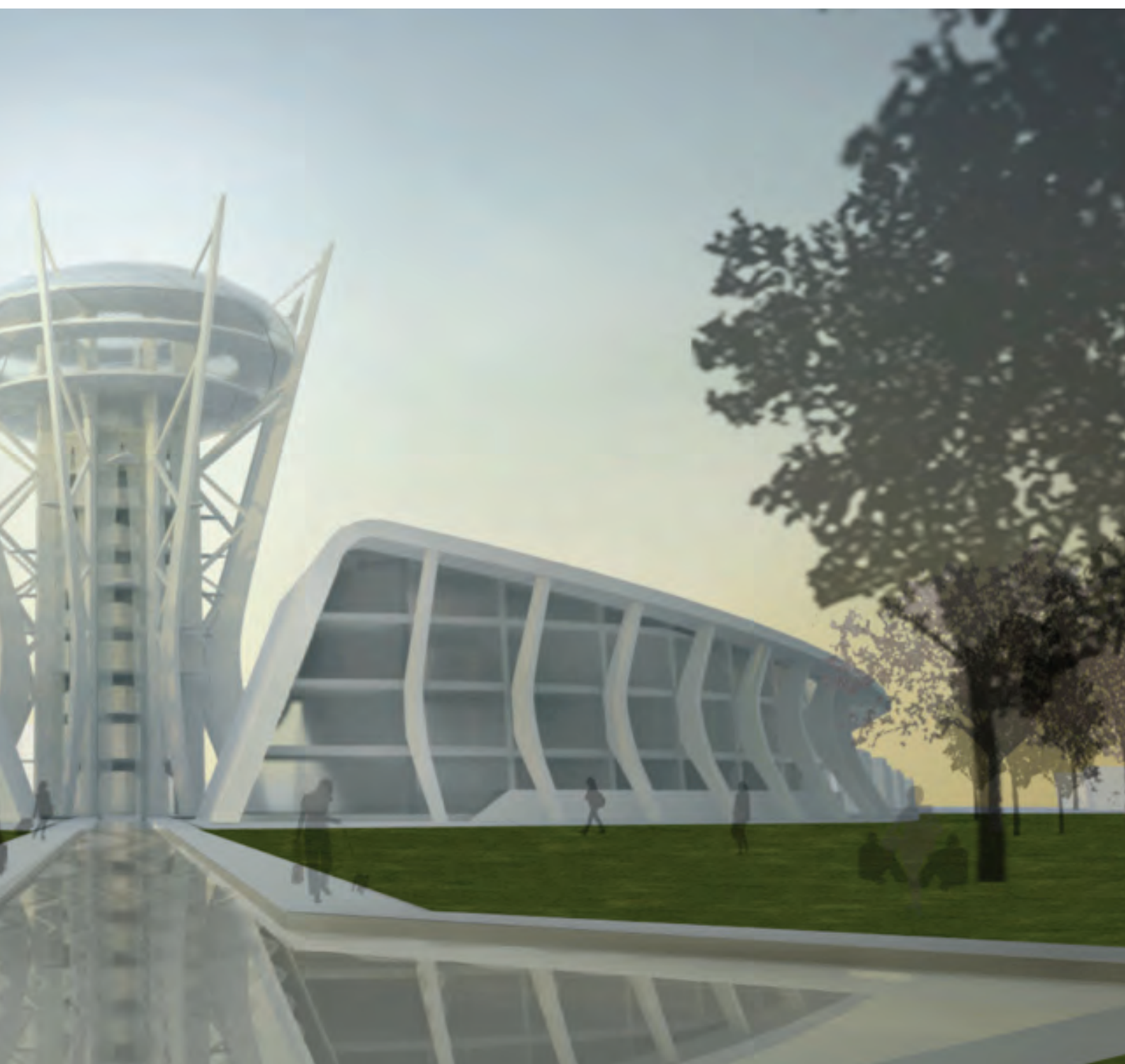
Der har i yderligere 6 tilfælde været afholdt borgermøde under fremlæggelsen. Sammen med de 20 borgermøder, der indgik i beslutning ved vedtagelse af lokalplanforslaget (1. delrapport, 4.2.2) har der således været borgermøder i forbindelse med 26 lokalplanforslag, svarende til godt 13 % af samtlige.

Ud over de tidligere registrerede 37 lokalplanforslag, hvor der har medvirket en byplankonsulent, er registreret yderligere ét tilfælde.

Det er endvidere bemærket, at beskrivelserne af lokalplanforslagets midlertidige retsvirkninger er opretholdt i mange af de endeligt vedtagne lokalplaner. Det samme gælder oplysninger om fremlæggelsesperiode. Derimod er der kun få, der har fulgt opfordringen i lokalplanvejledningen om, at redegøre for behandlingen af indsigelser i den endeligt vedtagne lokalplan. (LPV 3.11.5.9)

2

HØRINGSPROCEDUREN



2.1 Intentioner bag planlovens bestemmelser

Reglerne for vedtagelse af planforslag og den endelige vedtagelse er fastlagt i planlovens §§ 24-32, der har baggrund i kommuneplanloven fra 1975. Bestemmelserne skal bl.a. sikre, at alle, der kan have interesse i lokalplanforslagets formål og indhold, får lejlighed til at komme med indsigelser og bemærkninger, inden kommunalbestyrelsen vedtager lokalplanen endeligt.

Andre offentlige myndigheders interesser er særligt sikret i §§ 29-29 c, hvorefter en indsigelse kan have vetoret over for den endelige vedtagelse. Det er her en forudsætning for lokalplanens vedtagelse, at kommunen opnår enighed med den pågældende myndighed.

Med hensyn til indsigelser fra ejere og lejere inden for planforslagets område, naboer og andre borgere samt interesseorganisationer kan kommunalbestyrelsen suverænt beslutte, om den vil tage hensyn til indsigelser. Beslutningen kan kun påklages til anden instans (Naturklagenævnet) for så vidt angår retlige spørgsmål.

Der er ingen begrænsninger i, hvem der har ret til at komme med indsigelse.

Også byplanvedtægter på grundlag af byplanloven skulle fremlægges med mulighed for, at der kunne fremsættes indsigelser. Men med vedtagelse af kommuneplanloven i 1975 blev lagt øget vægt på offentlighedens muligheder for at få indflydelse på planlægningen. Det kom til udtryk i regler om, at der skal redegøres for lokalplanens indhold, en udvidelse af fremlæggelsesperioden, og ikke mindst formålsbestemmelsen om inddragelse af kommunens beboere i planlægningsarbejdet.

Et andet hovedsigte med kommuneplanloven var øget decentralisering. Den indebar, at den hidtidige ordning med ministeriel godkendelse af planer blev afløst af et rammestyringssystem, hvor kommunerne selv kunne vedtage kommune- og lokalplaner endeligt, når de var i overensstemmelse med den overordnede planlægning.

Offentlighedsreglerne var centrale, både i lovforslaget og under folketingets behandling af kommuneplanloven. I lovbemærkningerne var anført, at "De gældende regler om fremlæggelse af forslag til byplanvedtægter (...) tilgodeser ikke i tilstrækkelig grad det behov for information og medborgerindflydelse, som er blevet stadig stærkere gennem den seneste halve snes år." Sigtet om øget vægt på inddragelse af borgerne kom også til udtryk i en tilføjelse (i forhold til lovforslaget) om, at ændringer ved den endelige vedtagelse, som på væsentlig måde vil berøre andre end dem, der har givet anledning til ændringen, først kan ske, når de pågældende har haft lejlighed til at udtale sig.

I betænkningen over forslaget til kommuneplanlov tilsluttede folketingsudvalget sig lovforslagets indledende bemærkninger om (bl.a.) øget medborgerindflydelse. Samtidigt fremhævede udvalgets flertal lokalplanlægningens "politiske" karakter med følgende: "Der findes sjældent, om overhovedet nogen sinde, én "rigtig" løsning på de spørgsmål, der melder sig under planlægningen. Valget mellem de foreliggende muligheder er en "politisk" beslutning, der som helt overvejende regel bør træffes lokalt."

Placering af det politiske ansvar og vigtigheden af processen med inddragelse af borgerne fremgår også af følgende uddrag af en beskrivelse fra en redegørelse, afgivet af en tænketank under Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2005:

"Tænketanken vil (...) pege på vigtigheden af, at høringerne ikke blot betragtes som formaliteter, men derimod som et instrument til reel inddragelse i en række situationer. Det er i sidste ende politikernes ret og ansvar at træffe den endelige beslutning om f.eks. nedlæggelse af en skole eller vedtagelse af en lokalplan. Men kommunalbestyrelserne bør dels tilrettelægge høringsprocessen, så der kan blive tale om en reel inddragelse af forskellige synspunkter – fra såvel borger-/brugerråd som foreninger og individuelle borgere – dels føle sig politisk forpligtede til at forholde sig til og svare på de synspunkter og indsigelser, som ikke bliver fulgt." <http://www.im.dk/publikationer/taenketank/index.htm>

Over for dette synspunkt står, at de lovbestemte høringer af lokalplaner populært er blevet betegnet som "rituelle afvaskninger" (fx Arne Gaardmand, *Magt og medløb*, s. 8). Det kan også af borgere opleves som nytteløst at fremsætte indsigelse, fx hvis de tidligere har oplevet, at indsigelser er blevet afvist, uden at politikerne reelt har forholdt sig til indsigelserne. Det giver anledning til at stille følgende spørgsmål, som søges besvaret forskellige steder i rapporten:

- Har indsigelser fra borgerne reel virkning?
- Hvilket indtryk får man af den sagsfremstilling, der – i det omfang den tiltrædes af kommunalbestyrelsen – danner grundlag for svar på indsigelser?
- Hvordan kommer det politiske indhold i planlægningen til udtryk?
- Hvad er planlæggerens rolle som rådgiver af kommunalbestyrelsen?

2.2 "Arbejdsdeling" mellem forvaltning og kommunalbestyrelse

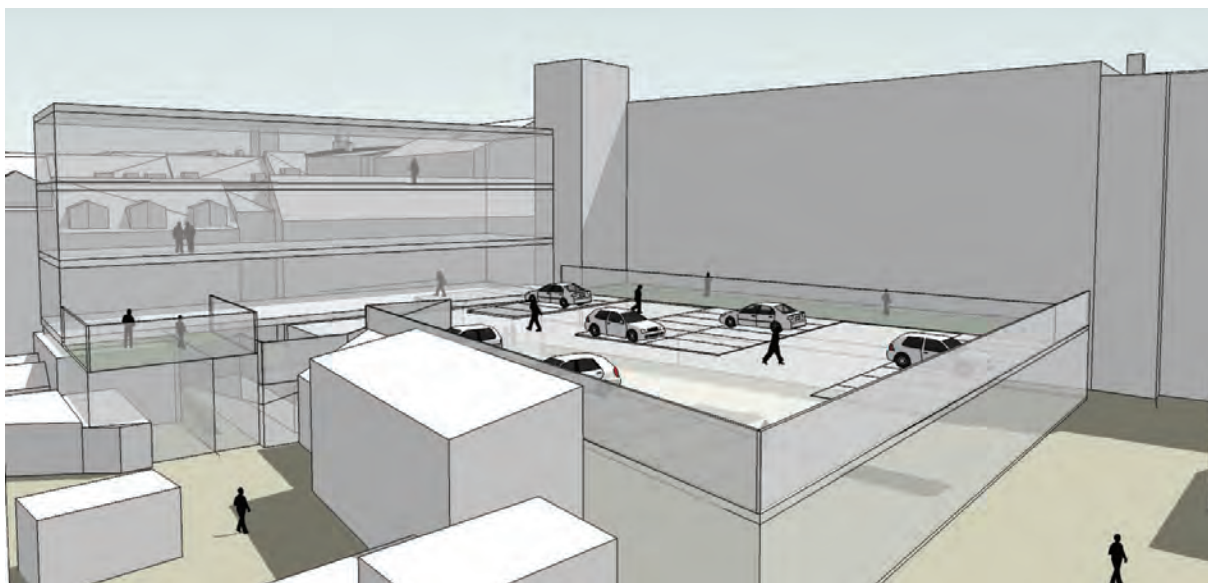
Som i andre forvaltningsspørgsmål, der behandles i en kommune, foretager den kommunale forvaltning, her medarbejdere i planafdelingen, den forberedende sagsbehandling ved udformning af et punkt på dagsordenen til det udvalg, der har lokalplaner som ressortområde. Efter udvalgsbehandlingen suppleres med udvalgets beslutning, og dagsordenen videresendes til økonomiudvalget og byrådet.

Ved behandling af indsigelser er det den kommunale planlæggeres opgave at forberede det skriftlige grundlag for den politiske beslutning, herunder så de, der har fremsat indsigelse, kan få en begrundelse for eventuel afvisning. Sagsfremstillingen skrives som regel med henblik på, at den politiske beslutning kan protokolleres "tiltrådt".

Der findes så vidt vides ikke nogen generel beskrivelse af, hvordan de forvaltningsmæssige aspekter i denne opgave bør løses. En sådan findes måske i nogle kommuner, men er formentlig oftest noget, man "finder ud af efterhånden".

Der er mange forskellige uddannelsesretninger repræsenteret blandt planlæggere i kommunerne. Hovedparten har en uddannelse som arkitekt, landinspektør eller civilingeniør, og med større eller mindre uddannelse i forvaltningsmæssige spørgsmål. I mange tilfælde må forståelsen for de forvaltningsmæssige forhold erhverves gennem praksis.

Kompetencen ligger naturligvis hos politikerne, men de politiske beslutninger formuleres i realiteten af sagsbehandleren. Denne problemstilling diskuteres nærmere i afsnit 6.4.



2.3 Andre myndigheders kompetence

Miljøministeren, i praksis ved de statslige miljøcentre (fra 01. 01. 2011 en af Naturstyrelsens lokale enheder), har pligt til at gribe ind, hvis kommunerne planlægger i strid med statslige interesser. Regionsråd og andre statslige myndigheder samt nabokommuner kan varetage deres interesser ved at fremsætte indsigelse mod eller bemærkninger til forslag til lokalplaner.

Efter afslutningen af den offentlige fremlæggelse kan lokalplanen vedtages endeligt af kommunalbestyrelsen. Det forudsætter dog, at der ikke er fremsat indsigelse med vetovirkning fra det pågældende miljøcenter, en statslig myndighed, regionsrådet, en nationalparkfond eller en nabokommune. Er det tilfældet, kan planen først vedtages endeligt, når der er opnået enighed mellem parterne om de nødvendige ændringer. (PL § 28).

2.4 Ændringer ved den endelige vedtagelse

I forbindelse med den endelige vedtagelse kan der foretages ændringer af det forslag, der har været offentliggjort. Hvis der er fremsat indsigelse, kan vedtagelsen først ske 4 uger efter indsigelsesfristens udløb. Hvis der ønskes vedtaget ændringer, der på væsentlig måde berører andre myndigheder eller borgere, end dem der ved indsigelse har givet anledning til ændringen, skal de pågældende – ved en supplerende høring – have lejlighed til at udtale sig før planen vedtages endeligt. Hvis ændringen er så omfattende, at der reelt foreligger et nyt planforslag, skal dette offentliggøres efter samme regler, som ved vedtagelse og offentliggørelse af et nyt planforslag. (PL §§ 27, stk. 2).

Et forslag til lokalplan bortfalder, hvis det ikke er vedtaget endeligt inden tre år efter forslagets offentliggørelse, og en lokalplan bortfalder, hvis den ikke er offentligt bekendtgjort inden 8 uger efter den endelige vedtagelse (PL § 32, stk. 1 og 2).

3

UNDERSØGELSENS MATERIALE



3.1 Stade for vedtagelse

Pr. 1. november 2010 var der taget stilling til mere end 90 % af de lokalplaner, der indgår i undersøgelsen. De nyeste af de lokalplaner, der på dette tidspunkt ikke var vedtaget endeligt, er vedtaget som forslag mere end 1½ år tidligere.

| Stade for vedtagelse | Antal |
|--------------------------------|------------|
| Endeligt vedtaget | 171 |
| - heraf 2 annulleret af NKN | |
| Aflyst af kommunen | 7 |
| Forældet | 1 |
| Tilsyneladende sat i bero | 4 |
| Ikke færdigbehandlede i øvrigt | 13 |
| I alt | 196 |

Skema 1: Stade for vedtagelse pr. 01. 11. 2010

Naturklagenævnet har annulleret 2 lokalplaner. Den ene drejede sig om en ulovhjemlet vedtagelse, betinget af ophævelse af et veto, og den anden om for sen annoncering af den endelige vedtagelse.

Forslaget, der er forældet, blev vedtaget den 31. 10. 2006, men var den 1. november 2010 stadig opretholdt som forslag på Planlisten, selv om den for længst er faldet for treårsfristen efter planlovens § 32, stk. 1. Yderligere et forslag er tæt på tilsvarende at falde for forældelsesfristen.

Det været kun været muligt at finde oplysninger om indsigelser i enkelte af de lokalplaner, der er aflyst eller (tilsyneladende) sat i bero.

3.2 Endeligt vedtagne lokalplaner

3.2.1 Tidsforbrug

Der er væsentlige forskelle med hensyn til, hvor lang tid der går fra vedtagelsen af et forslag til den endelige vedtagelse af lokalplanen. Resultatet er i skema 2 sammenstillet med registreringer af, om der har været indsigelser, herunder fra overordnede myndigheder. Opgørelsen omfatter også de to lokalplaner, der efter den endelige vedtagelse er ophævet af Naturklagenævnet.

| Tidsrum måneder | Antal lokalplaner | Indsigelser og bemærkninger | Indsigelser og bemærkninger |
|-----------------|-------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| | | fra borgere | fra myndigheder |
| Ca. 3 | 19 | 13 | 4 |
| 3-4 | 8 | 6 | 2 |
| Ca. 4 | 35 | 30 | 11 |
| 4-5 | 12 | 11 | 5 |
| Ca. 5 | 31 | 26 | 9 |
| 5-6 | 5 | 3 | 1 |
| Ca. 6 | 18 | 17 | 6 |
| + 6 | 43 | 42 | 11 |
| I alt | 171 | 148 | 49 |

Skema 2: Tidsforbrug ved tilvejebringelse

Fra i kommunalbestyrelsens vedtagelse af et forslag skal regnes med mindst 2 måneder til annoncering, udsendelse og de mindst 8 ugers fremlæggelse. Herefter går der tid til behandling og forelæggelse af indsigelser for fagudvalg, økonomiudvalg og kommunalbestyrelse. Det er således udtryk for god tilrettelæggelse, når processen kan gennemføres så hurtigt, som det er sket i mange tilfælde.

Det kan ses af skemaet, at det har været muligt at vedtage 105 lokalplaner endeligt, svarende til 61 %, på mindre end ½ år efter forslagens vedtagelse, selv om der i de fleste tilfælde har været indsigelser.

Det skal dog bemærkes, at ved den hurtigste gennemførelse, var kravet om 8 ugers fremlæggelse præcist overholdt, men man nøjedes med 3 uger mellem indsigelsesfristens udløb og den endelige vedtagelse. Ifølge planlovens § 27, stk. 1 kan den endelige vedtagelse først ske 4 uger efter indsigelsesfristens udløb når der, som det var tilfældet, er fremsat indsigelse. Forkortelsen af denne periode kan skyldes, at vedtagelsen skete på det sidste byrådsmøde før sommerferien. Lokalplanforslaget var på flere punkter mangelfuldt, og ved den endelige vedtagelse blev indsat yderligere problematiske bestemmelser. Det tyder på, at det har skullet gå så hurtigt, at der ikke har været den fornødne tid planlægning.

3.2.2 Antal indsigelser og bemærkninger

Det er optalt, hvor mange lokalplanforslag der har givet anledning til indsigelser og bemærkninger. I nogle tilfælde har der til en enkelt lokalplan været bemærkninger fra flere myndigheder.

Tallene er opgjort på grundlag af de kommunale sagsfremstillinger. Da der ikke i alle tilfælde har været adgang til den detaljerede gennemgang af indsigelser og bemærkninger, kan der være enkelte, der ikke er registreret.

| Indsigelser og bemærkninger fra | I antal LP |
|---------------------------------|------------|
| Miljøcentre, indsigelser | 14 |
| Miljøcentre, bemærkninger | 9 |
| Vejdirektoratet | 14 |
| Banedanmark og Trafikstyrelsen | 5 |
| Fødevarerhverv | 2 |
| Forsvaret | 6 |
| Kystdirektoratet | 11 |
| Kulturarvsstyrelsen | 3 |
| Stiftøvrigheden | 3 |
| Politiet | 4 |
| Regioner | 4 |
| Nabokommuner | 4 |
| Myndigheder i alt | 79 |

Skema 3: Indsigelser og bemærkninger fra myndigheder

Der har været indsigelser og bemærkninger fra andre myndigheder til ca. 50 lokalplanforslag. Ved ca. 30 af dem har der været indsigelser eller bemærkninger fra to eller flere myndigheder.

Vedrørende miljøcentrene er der sondret mellem indsigelser, der vurderes at have vetovirkning, og bemærkninger af oplysende karakter. Det er ikke gjort tilsvarende vedrørende indsigelser og bemærkninger fra andre myndigheder, dels fordi det ikke i alle tilfælde fremgår klart af sagsfremstillingen, dels fordi også bemærkninger uden vetovirkning fra andre myndigheder ses at være taget til følge.

I enkelte tilfælde har indsigelser og bemærkninger fra miljøcentret ikke medført ændringer. I ét tilfælde blev lokalplanen vedtaget betinget af ophævelse af et veto, og lokalplanen blev senere ophævet af Naturklagenævnet.

Herudover har der været tale om en indsigelse, der blev ophævet som følge af et landsplandirektiv (vedrørende sommerhuse), samt en indsigelse mod manglende kommuneplanrammer, der bortfaldt fordi kommuneplanen blev vedtaget samtidigt med lokalplanen.

Nedenstående oversigt omfatter alene endeligt vedtagne og gældende lokalplaner. Da det i en del tilfælde kun har været muligt at foretage en skønsmæssig fordeling på de forskellige grupper, er tallene afrundede.

| Indsigelser og bemærkninger fra | Antal | Ændringer |
|--------------------------------------|-------|-----------|
| Forsyningsselskaber | 25 | * |
| Bygherre- og grundejerinteresser | 55 | 40 |
| Kultur-, natur- og miljøinteresser | 55 | 35 |
| Generell by og miljøinteresser | 20 | 5 |
| Beboer og nabointeresser | 110 | 60 |
| Lokalplaner med ændringer i alt | 130 | |
| Ændringer foretaget af kommunen | 65 | |
| - heraf alene foretaget af kommunen | 20 | |
| Vedtagne og gældende, uden ændringer | 35 | |

* Bemærkninger fra forsyningsselskaberne om muligheder for forsyning, ledningsoplysninger og lign. er generelt "taget til efterretning".

Skema 4: Øvrige indsigelser og bemærkninger samt ændringer

Ud af de 171 endeligt vedtagne lokalplaner (inkl. to, der senere er annulleret af Naturklagenævnet) er 149 vedtaget i overensstemmelse med forvaltningens indstilling. Bortset fra enkelte, hvor den politiske beslutning markant er gået imod forvaltningens indstilling (se afsnit 5.2), har de resterende drejet sig om detailbetonede ændringer. Nogle af disse er af teknisk art, som kan tyde på, at det er forvaltningen, der har inspireret til disse ændringer. Det kan dog ikke ses af beslutningerne.

Der har ikke været fremsat indsigelser eller bemærkninger til 26 lokalplanforslag. I 8 af disse har kommunen benyttet muligheden for selv at foretage ændringer.

Til de øvrige 145 lokalplanforslag har der samlet været mere end 3.200 indsigelser fra ejere, naboer, foreninger og organisationer mv.

Tilsammen er der sket ændringer ved den endelige vedtagelse i 132 lokalplaner, svarende til 80 % af de endeligt vedtagne lokalplaner. Hertil kommer 7 forslag, der er aflyst af kommunen.

3.3 Lokalplaner uden indsigelser

26 af de endeligt vedtagne lokalplaner har ikke medført indsigelser. Disse er vurderet for at se, om der er åbenlyse nabohensyn eller miljø- og naturinteresser mv., som kunne have givet anledning til indsigelser, og om det forhold, at der ikke er kommet indsigelse, kan skyldes, at lokalplanforslaget har været vanskeligt at gennemskue.

Det er her konstateret, at hovedparten af disse lokalplanforslag vedrører arealer hvor der ikke er umiddelbare naboer, og som ikke berører særlige natur- eller miljøinteresser.

Ét forslag har tidligere været fremlagt og er ændret som følge af indsigelser. Her har ændringerne åbenbart været tilfredsstillende for de, der tidligere har fremsat indsigelse.

Tre lokalplanforslag, der ikke har været indsigelse imod, har baggrund i § 14-forbud, alle vedrørende regulering af indkomstgivende spillehaller. De, hvis projekt er blevet stoppet af det midlertidige forbud, har åbenbart anset det for nytteløst at komme med indsigelse.

Det er vurderet, at følgende 4 lokalplanforslag har et indhold, som berører andre interesser.

Eksempel A: Et butiksområde

Lokalplanen åbner mulighed for bl.a. en dagligvarebutik (en discountbutik) i et erhvervsområde. I redegørelsen oplyses, at "... Kommune vurderer, at en dagligvarebutik på 1.000 m² plus 200 m² til personalefaciliteter med sædvanligt sortiment er nødvendig for at sikre lokalområdets daglige forsyning af dagligvarer." Endvidere oplyses at "Etablering af en dagligvarebutik på ejendommen er ikke i overensstemmelse med den eksisterende kommuneplan og der skal derfor udarbejdes et tillæg til kommuneplanen som fremlægges sammen med lokalplanen."

Ved forslagens vedtagelse i byrådet var der en meget kortfattet begrundelse for lokalplanforslagets udarbejdelse: "Administrationen har i samarbejde med bygherren udarbejdet et forslag til lokalplan med tilhørende kommuneplantillæg nr. for etablering af en dagligvarebutik på ejendommen ...".

Den angivne nødvendighed af at "sikre lokalområdets daglige forsyning af dagligvarer" er ikke understøttet i en detailhandelsanalyse, der er dateret samme måned som vedtagelsen af lokalplanforslaget. Snarere tværtimod, dog diplomatisk udtrykt af det konsulentfirma, der havde udarbejdet analysen. Det er også interessant, at det er ikke gennem kommuneplanlægningen eller en detailhandelsanalyse, man har opnået erkendelsen af, at det er nødvendigt at åbne mulighed for en dagligvarebutik. Baggrunden kan derfor tænkes at være et politisk ønske om at imødekomme en ansøgning fra den pågældende butikskæde. Med mindre der er givet yderligere oplysninger via lokalpressen, er det ugenomsommeligt for borgerne.

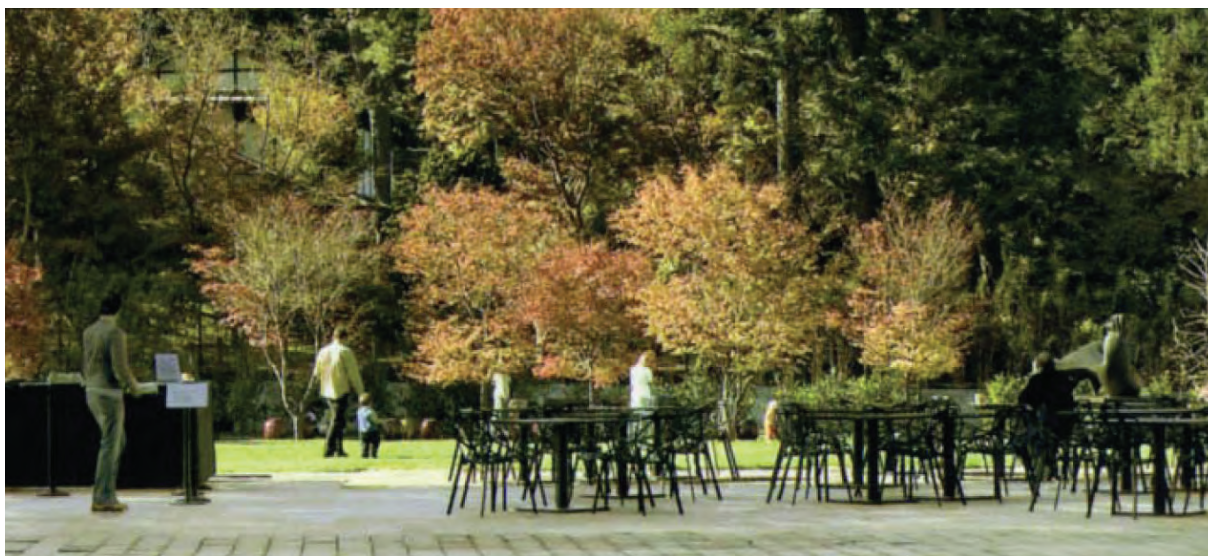
Det vurderes, at både butiksindehavere i de eksisterende lokalcentre og deres kunder kunne tænkes at have interesse i sagen, men de har åbenbart ikke fundet anledning til at reagere.

Eksempel B: En statsinstitution

En lokalplan tilsigter - via upræcise bestemmelser og kompetencenormer - at åbne mulighed for en op til 11 m høj bebyggelse relativt tæt på og syd for et eksisterende boligområde. Det vurderes, at bestemmelserne er vanskelige at gennemskue for beboerne i boligområdet, der kan have interesse i, hvor højt der bygges i naboområdet.

Eksempel C: Udvidelse af en golfbane

I redegørelsen for udvidelse af en golfbane i et naturområde, herunder fredskov, argumenteres bl.a. med, at "udvidelse af golfbanen i det meget kuperede terræn vil skabe lysninger i skoven til gavn for plante- og dyreliv", og at "Anlæg af en ny off. sti gennem skoven giver den besøgende mulighed for at opleve et meget varieret landskabsindhold." Lokalplanen indeholder en bestemmelse om, at der ud over ved teesteder og greens ikke må anvendes pesticider, gødskes eller vandes. Dette kan dog ikke reguleres i lokalplanen. Denne bestemmelse og argumentationen i øvrigt kan have medvirket til, at der ikke fra interesseorganisationer vedrørende natur og miljø har været indsigelse.



Eksempel D: Et erhvervsområde.

I redegørelsen til en lokalplan for udvidelse af et eksisterende erhvervsområde oplyses, at lokalplanen ændrer støjgrænserne fra 55/45/40 dB(A) for dag/aften/nat til 60 dB(A) hele døgnet. Det oplyses samtidigt, at det ikke vil medføre en øget støjpåvirkning af beboelser i omgivelserne. Denne oplysning kan have været beroligende for naboerne, selv om det ikke er umiddelbart let at gennemskue, hvordan støjgrænserne kan ændres så væsentligt, uden det får konsekvenser.

Afrunding af eksemplerne

Der kan være mange grunde til ikke at reagere mod et forslag til lokalplan, selv om det måske berører natur- eller miljøinteresser mv. En positiv sproglig fremstilling, som i eksempel C og D kan have haft betydning. Vanskeligheder ved at overskue rækkevidden af bestemmelserne, som i eksempel B, kan også have spillet ind.

Den manglende planlægningsmæssige begrundelse af nødvendigheden af en ny dagligvarebutik i strid med kommunens hidtidige planlægning i eksempel A, kan måske have givet anledning til undren. Men kunderne har måske fokuseret mere på udvidelsen af indkøbsmuligheder, end på risikoen for, at det vil gå ud over eksisterende indkøbsmuligheder? Og de forretningsdrivende ville måske ikke "have noget i klemme" i forholdet til kommunen? Man kan kun gisne om årsagen til passivitet. Og måske er der slet ikke nogen, der haft grund til at protestere?

3.4 Aflyste lokalplaner

9 af de undersøgte forslag er aflyst på Planlisten:

2 lokalplaner er annulleret af Naturklagenævnet, dels på grund af betinget vedtagelse uden lovhjemmel, dels som følge af for sen annoncering om vedtagelsen.

2 lokalplanforslag er opgivet på grund af indsigelser (se eksempel 1 og 3).

1 lokalplanforslag, for et stort vindmølleprojekt, blev ved et flertal forkastet af sikkerhedsmæssige og æstetiske grunde.

1 lokalplanforslag blev aflyst næsten 2 år efter, at kommunalbestyrelsen – imod forvaltningens indstilling – besluttede, at forslaget skulle annulleres.

1 lokalplanforslag, for et kommunalt kulturcenter, blev opgivet på grund af manglende politisk vilje til at gennemføre projektet.

2 lokalplanforslag er opgivet, hvor det ikke har været muligt at finde oplysninger om den politiske behandling. I den sidste fase af undersøgelsen vil blive søgt klarlagt, hvad der var årsagen til, at forslagene blev opgivet.

3.5 Ikke færdigbehandlede lokalplaner

Af de 17 lokalplaner, der ikke er færdigbehandlet, er det ikke lykkedes at finde oplysninger om 13. Det ser ud til at 4 forslag er sat i bero af forskellige grunde:

- Henlagt efter beslutning i planlægningsudvalget på grundlag af oplysning fra grundejer, som ikke ønskede lokalplanen vedtaget på grund af de restriktioner, den giver, samt projektets størrelse.
- Stillet i bero uden udvalgsbehandling.
- "Sagen udsat" som følge af indsigelser.
- Beslutning i udvalgsmøde "INTET TIL OFFENTLIGGØRELSE, da der ved fristens udløb i midten af 2009 var kommet et større antal indsigelser.

Hvis et forslaget sættes i bero, bortfalder lokalplanforslagets midlertidige retsvirkninger et år efter offentliggørelsen. Man opretholder dog mulighed for at genoptage behandlingen, hvis der - før forslaget bortfalder inden tre år fra offentliggørelsen - skulle vise sig grundlag for gennemførelse af det pågældende projekt. Samtidigt undgår kommunalbestyrelsen at skulle forholde sig til indsigelser mod et forslag, der måske må opgives på grund af manglende grundlag for at gennemføre det pågældende projekt.

4

BEHANDLING AF INDSIGELSER



4.1 Opdeling i hovedgrupper

I mange tilfælde er der ikke nogen skarp adskillelse mellem indsigelser og bemærkninger, og i nogle kommuner anvendes "henvendelser" som betegnelse for begge typer. Samlet spænder indholdet af indsigelserne fra detaljer, fx vinduesmaterialer eller farver, til lokalplanens formål som helhed, fx en centerbebyggelse på mange tusinde m². Der er således tale om meget forskelligartede forhold, der kun kan sammenfattes i grove træk. Vurderingerne i følgende gennemgang er baseret på de forskellige forvaltnings – i nogle tilfælde summariske – resuméer af indsigelserne.

Det skønnes, at ved omkring 25 lokalplaner er indsigelserne rettet mod lokalplanforslaget som helhed eller grundlæggende dele af planen. For hovedpartens vedkommende er indsigelserne rettet mod større eller mindre elementer i forslaget. Det kan tolkes som udtryk for, at indsigerne vurderer, at offentliggørelsen af lokalplanforslaget er udtryk for politisk vilje til at gennemføre det omhandlende projekt, men at der er håb om at opnå justeringer.

I de følgende afsnit er givet en kort beskrivelse af en række indsigelser, og i kapitel 5 er der en lidt mere udførlig gennemgang af nogle eksempler. Et kort resumé yder naturligvis ikke de enkelte – ofte omfattende – indsigelser retfærdighed. Gennemgangen og eksemplerne i kapitel 5 tager sigte på dels at videregive indtryk af, hvordan indsigelser behandles, dels at bidrage til kvalitetsudvikling af lokalplanlægningen.

Indsigelser og bemærkninger er opdelt i følgende 6 hovedgrupper. Det har ikke i alle tilfælde været muligt at foretage en præcis placering i henholdsvis gruppe 5 og 6.

- 1: Myndighedsvaretagelse: Indsigelser og bemærkninger, der vedrører interesser, som forskellige myndigheder skal varetage.
- 2: Indsigelser og bemærkninger fra forsyningsselskaber mv.
- 3: Bygherreinteresser: Indsigelser, der vedrører grundejeres eller (evt. potentielle) bygherres interesse.
- 4: Kultur-, miljø- og naturinteresser: Indsigelser der tager sigte på at varetage miljøforhold og lign. fra museer samt foreninger, der har til opgave at varetage sådanne interesser.
- 5: By- og miljøinteresser: Indsigelser fra øvrige borgere, som udtrykker interesse for byens og kommunens udvikling.
- 6: Beboer- og nabointeresser: Indsigelser der vedrører beboer- og nabointeresser, fx skygge, udsigt, indblik, trafik, støj mv. Herunder indgår grundejere og landsbylav i områder omfattet af bevaringslokalplan. Hertil kommer ændringer foranlediget af kommunen.

I mange tilfælde er der fra en enkelt forening, grundejer, nabo eller andre borgere fremsat indsigelser på flere – i nogle tilfælde mange – punkter, hvoraf nogle måske er afvist, andre imødekommet delvis eller helt.

4.2 Myndighedsvaretagelse

Karakteren af de indsigelser og bemærkninger, der er kommet fra miljøcentrene og andre myndigheder varierer fra indsigelser med vetovirkning til bemærkninger, der har kunnet tages til efterretning.

Indsigelser og bemærkninger fra Miljøcentrene har drejet sig om:

- Betingelser for ophævelse af reservation til naturgasledning. Imødekommet.
- En samlet plan for detailhandelen og fastsættelse af detailhandelsramme. I et tilfælde blev detailhandelsplanen vedtaget i samme møde som lokalplanen, og i et andet blev redegørelsen suppleret med tekst om den samlede detailhandelsramme.
- Præcisering af beskrivelse af strandbeskyttelseslinjen. Imødekommet i redegørelsen.
- Krav i Fingerplanen om en rækkefølgeplan i kommuneplanen. Imødekommet med følgende tilføjelse til lokalplanens bestemmelser: "Etape 2 på 8.000 m² kan opføres og tages i brug, når etape 1 er færdiggjort og taget i brug, når bestemmelser om ibrugtagning er overholdt samt når det kan beskrives, at den deraf øgede trafik kan afvikles tilfredsstillende." Det skal bemærkes, at lokalplankataloget ikke giver

hjemmel til bestemmelser om etapeinddeling i en lokalplan. Kommuneplantillægget, der blev vedtaget sammen med lokalplanen, har ingen bestemmelse om rækkefølge.

- Stillingtagen til ophævelse af eller dispensation fra skovbyggelinjen. Imødekommet med supplerende redegørelse.
- Begrænsning af omfanget af kontorerhverv. Imødekommet efter fornyet fremlæggelse.
- Krav om at lokalplanen skulle forholde sig til Fingerplanen. Imødekommet ved supplerende redegørelse.
- Efterlysning af anvendelsesbestemmelse for en ejendom. Imødekommet med tilføjelse ved den endelige vedtagelse.
- Varetage hensyn til virksomheder med særlige beliggenhedskrav samt forhold til regionplan. Ikke imødekommet. Lokalplanen blev vedtaget betinget af ophævelse af veto. Miljøcentret påklagede vedtagelsen til Naturklagenævnet, der ophævede lokalplanen på grund af manglende lovhjemmel til betinget vedtagelse.
- Grundvandsbeskyttelse. Imødekommet ved indsættelse af bestemmelser herom. Se afsnit 6.3.
- Påpegning af manglende overensstemmelse med den overordnede planlægning. Veto blev ophævet på grundlag af landsplandirektiv om sommerhuse.
- Redegørelse for bestemmelser i skovloven om beskyttelse af fredsskov. Imødekommet.
- Præcisering af bestemmelser for butiksområder. Imødekommet.
- Præcisering af bestemmelser for strandbeskyttelseslinjen og oplysning om ophævelse af åbeskyttelseslinjen, samt uddybning af begrundelsen for at bygge i kystnærhedszonen. Imødekommet med oplysninger i redegørelse.
- Påpegning af, at lokalplanens vedtagelse forudsatte den endelige vedtagelse af den nye kommuneplan. Imødekommet ved, at kommuneplanen blev vedtaget på samme møde som lokalplanen.
- Udarbejdelse af det nødvendige kommuneplantillæg (i henhold til planlovens § 11 i, tilknytning til VVM) og heri indarbejdet krav til bestemmelser i lokalplanen om periodisk regulering af belysning. Det skal bemærkes, at lokalplankataloget ikke giver hjemmel for en sådan periodisk regulering.

Bemærkningerne fra Vejdirektoratet har bl.a. drejet sig om:

- Varetage af byggelinjepålagte arealer eller adgangsforhold ved overordnede veje, der bestyres af Vejdirektoratet, samt om overholdelse af bestemmelser i naturbeskyttelsesloven om skiltning i det åbne land.
- Oplysning om Miljøstyrelsens vejledning om støj fra veje.
- Oplysning om forudsætning for tildeling af puljemidler til samkørselspladser. Se eksempel 20.

Herudover har der været indsigelser eller bemærkninger vedrørende konkrete spørgsmål og påpegning af, at forskellige forhold efter vejloven skal overholdes).

Bemærkninger fra Kystdirektoratet har drejet sig om anbefaling af minimums kote for sokkel, hvilket i flere tilfælde i forvejen var opfyldt i lokalplanforslaget. Herudover har der været bemærkninger til kystbeskyttelsesforanstaltninger og terrænændringer mv., og der er gjort opmærksom på, at anlæg på søterritoriet kræver tilladelse.

Bemærkningerne fra regionerne har drejet sig om jordforurening, og indføjeelse af oplysning i redegørelsen om, at der er forurening inden for et lokalplanområde, der ligger inden for et vandindvindingsopland.

Kulturarvsstyrelsen har haft bemærkninger om indarbejdning af oplysninger om fredede bygninger. Endvidere har styrelsen fremsat indsigelse mod en bebyggelse, som fandtes for dominerende i forhold til en domkirke. Her var der også indsigelse fra Stiftøvrigheden. Indsigelserne blev imødekommet ved et flertal i kommunalbestyrelsen, hvor et tværpolitisk mindretal gik imod den ændrede arkitektoniske udformning af et markant projekt.

Ved omkring 20 % af de undersøgte lokalplaner har realiseringen helt eller delvis krævet tilladelse efter landbrugsloven. Der er alene fundet tre tilfælde, hvor der har været indsigelse fra Ministeriet for FødevarerErhverv med krav om, at landbrugsjord, der ikke skal bruges, tages ud, eller fordi arealforbruget blev anset for at være større end nødvendigt.



Banedanmark og Trafikstyrelsen har orienteret om vurderinger af forhold til støj og vibrationer fra jernbanespor og beregning af trafikstøj, samt haft konkrete bemærkninger til varetagelse af baneanlæg.

Herudover har der været bemærkninger af oplysende karakter fra forskellige afdelinger inden for Forsvarets, politiet og Energistyrelsen samt Flyveteknisk Kommando (vedrørende vindmøller).

4 lokalplanforslag har givet anledning til bemærkninger fra en nabokommune. Én drejede sig alene om nogle tekniske oplysninger og en anden om et rekreativt areal. En nabokommune påpegede manglende oplysninger om butiksforhold. Det fremgik ikke, hvilken interesse nabokommunen havde i en lokalplan, der kun åbner mulighed for butikker af begrænset størrelse og omfatter et område, der ligger langt fra kommunegrænsen. Det fjerde tilfælde drejede sig om trafikale forudsætninger og medførte, at der blev indsat følgende i den endeligt vedtagne lokalplan:

”Det er en forudsætning for ibrugtagning af området, at det kan dokumenteres, at krydsetvej og ... vej er i stand til at afvikle den øgede trafikbelastning, som udbygningen af området medfører.”

Lokalplankataloget giver ikke hjemmel til en sådan forudsætning for ibrugtagning. Som udgangspunkt bør man kunne forvente, at sådanne forudsætninger bliver afklaret før lokalplanens endelige vedtagelse. Tilføjjelsen kan give anledning til at spørge, hvad kommunen stiller op, hvis det viser sig, at forudsætningen ikke kan opfyldes. Se også afsnit 6.2.2.

Både indsigelser og bemærkninger, som ikke har vetovirkning, ser ud til at være taget til følge. Som det fremgår, er det i nogle tilfælde løst ved bestemmelser, der ikke har hjemmel i planloven.

4.3 Forsyningsselskabers interesser

Forskellige forsyningsselskaber har benyttet lejligheden til at gøre opmærksom på deres interesser. Det drejer sig dels om muligheder for naturgas eller fjernvarme og udarbejdelse af projektforslag til varmeforsyning, dels om at gøre opmærksom på ledningsanlæg og oplysning om nedlæggelse af fibernet.

Bemærkninger fra forsyningsselskaber er i en del tilfælde imødekommet med tilføjelser til redegørelsen uden ændring af bestemmelserne og ellers med bemærkning om, at de er ”taget til efterretning”.

En henvendelse fra et vandforsyningsselskab blev imødekommet med en bestemmelse om, at "Ny bebyggelse skal tilsluttes vandforsyningen ved Vandselskab." Sådanne lokalplanbestemmelser er overflødige, da vandforsyningen reguleres af anden lovgivning. Se 1. delrapport, afsnit 5.9.

4.4 Bygherreinteresser

Knap 40 % af de undersøgte lokalplaner er karakteriseret som projektlokalplaner. Se 1. delrapport, afsnit 4.3. Kommunalbestyrelsens interesse i gennemførelsen er her varetaget ved behandlingen af indsigelser. I en række tilfælde er indsigelser imødekommet, men ikke på en måde, så det anfægter hovedsigtet med lokalplanen.

I en lokalplan for en centerbebyggelse fik bygherren imødekommet et ønske om, at der uden for de udlagte byggefeltet kan placeres "mindre bygninger" på op til 45 m². Da begrundelsen for indsigelsen var et ønske om at kunne opføre en grillpavillon, er der tale om en anden definition på "mindre bygninger" end den, man finder i BR08, hvor "mindre bygninger" er drivhuse, skure og lignende bygninger til udhusformål. (BR08, 2.7.6, stk. 1, nr. 3).

Et af de forholdsvis få tilfælde, hvor kommunalbestyrelsen er gået imod forvaltningens indstilling, er ved en lokalplan for et erhvervsområde. Her fik en grundejer imødekommet et ønske om at få minimumsgrundstørrelsen sat ned og reduceret en byggeafstand.

Af andre eksempler på behandling af indsigelser fra bygherrer kan nævnes:

- Ønske om yderligere en grund i udstykning til åben lav boligbebyggelse. Imødekommet.
- Klage over, at tilladelse til sammenlægning af grunde i et åbent, lavt boligområde ikke var klart beskrevet. Afvist med præcisering af, at grunde ikke må slås sammen.
- Ønske om mulighed for opsætning af skilte. Afvist med præcisering af lokalplanens bestemmelser om skilting.
- Indsigelse mod, at en bevarende lokalplan hindrer nybyggeri. Afvist.
- Ønske om, at der i et område til centerformål blev mulighed for fladt tag. Afvist med henvisning til, at denne mulighed bortfaldt ved den politiske behandling af forslaget.
- Ønske om, at der ved en lokalplan for et botilbud for handicappede blev mulighed for udstykning, lempelse af parkeringskrav samt mulighed for plastvinduer. Afvist.

4.5 Kultur-, natur- og miljøinteresser

Der har været henvendelser fra lokale museer vedrørende godt 20 lokalplanforslag. De fleste handler om muligheder for arkæologiske fund i lokalplanområdet, anbefaling af prøvegravning, standardoplysninger om gældende regler efter museumsloven samt beskyttelse af bevaringsværdige jorddiger. Sådanne oplysninger er taget til efterretning, i enkelte tilfælde med oplysning om, at det vil blive tilføjet redegørelsen.

Endvidere har der været indsigelse mod nedrivning af bevaringsværdige bygninger og mod bebyggelse, der vil forringe oplevelse af et kulturlandskab. Ingen af disse blev imødekommet. Se nærmere i afsnit 6.4.3.

Fra lokalafdelinger af Danmarks Naturfredningsforening har der været bemærkninger til ca. 15 lokalplaner vedrørende natur- og landskabsinteresser. Kun et forslag om at kræve lavenergibebyggelse og forbyde brug af pesticider (se kapitel 5, eksempel 11) samt enkelte detaljer er blevet imødekommet.

Der er registreret 8 indlæg fra lokalafdelinger af Landsforeningen for Bygnings- og Landskabskultur (By og Land) og lokale bevaringsforeninger. Kun detaljer er blevet imødekommet. Det samme gælder to indlæg fra henholdsvis et ældreråd, Dansk Handicap Forbund og Handicaprådet.

Et lokalt kulturmiljøråd fandt en lokalplan svag mht. kulturmiljømæssige aspekter, hvilket dog ikke medførte ændringer.

Ved et lokalplanforslag for udvidelse af en skole mente Dansk Ornitologisk Forening, at bebyggelsesprocentens størrelse ikke harmoniserer med naboskab til en mose, som er Natura 2000-område. Indsigelsen blev ikke mødekommet.

Oplysninger fra Noah om, at der på et område til plejeboliger har været en losseplads. Samtidigt blev peget på støjproblemer og sundhedsskadelige forhold. Det resulterede i en ny lokalplanbestemmelse med følgende indhold:

"Inden der kan gives byggetilladelse til boligformål, skal der fra Miljømyndigheden foreligge godkendelse af, at arealet kan anvendes til boliger."

Her ville det nok have været hensigtsmæssigt at afklare miljøforholdene før lokalplanens endelige vedtagelse. Problemstillingen kunne også gøres mindre abstrakt ved at oplyse, hvad der menes med "Miljømyndigheden".

Det ser generelt ud til, at der er stor forskel på, hvornår der er bemærkninger fra lokalafdelinger af organisationer som Danmarks Naturfredningsforening og Foreningen By og Land. Flere af de konkrete lokalplanforslag, der indgår i undersøgelsen, vedrører forhold inden for disse organisationers interesseområde, uden der har været reaktioner fra lokalafdelinger. Det forekommer derfor sandsynligt, at fremsættelse af bemærkninger i høj grad beror på det personlige engagement hos medlemmer af bestyrelsen i den pågældende lokalafdeling.

4.6 Generelle by- og miljøinteresser

De fleste indsigelser vedrører naboskabsforhold, men der er en del tilfælde, hvor borgere har fremsat indsigelser eller bemærkninger, som udtrykker mere generel interesse for byens udvikling. I enkelte tilfælde har der været tale om projekter af et sådant omfang og karakter, at det har medført nedsættelse af særlige miljø- eller borgergrupper med sigte på at forhindre projektet.

Der er bl.a. fremsat indsigelser mod projekter som følgende:

- En 2-etagers boligbebyggelse, der passer dårligt til det konkrete sted og har en forkert skala i forhold til omgivelserne.
- Et butikscenter, som er for stort og i strid med bæredygtighedstanken, vil give trafikproblemer og skade de nuværende detailhandelscentre.
- Udvidelse af en stor kontor- og forretningsejendom, som vil være for dominerende i forhold til andre markante bygninger og anlæg i området.
- En centerbebyggelse og et højhus, som frygtes at ville kvæle nuværende butikker og være for bastant, tage udsigt og give skygge.
- En skole, som vil indskrænke et grønt område/grøn kile.
- Et nyt stort erhvervsområde, som har en uheldig landskabelig påvirkning og vil give en uheldig påvirkning af naturbeskyttede områder.
- En golfbane, der er i strid med naturbeskyttelsesinteresser og unødvendig, da der er ledig kapacitet på omliggende baner.
- Fjernelse af bygning, der har fået en pris for byforskønnelse, til fordel for en ny bygning til etageboliger, der er for dominerende i forhold til de eksisterende bygninger.
- En boligbebyggelse, som vil fjerne et grønt område).

Synsvinklen i ovenstående præsentation er baseret på indsigelserne. Med undtagelse af det sidstnævnte (se eksempel 1), er alle disse indsigelser blevet afvist.

4.7 Beboer- og nabointeresser

Der har været indsigelser fra beboere i lokalplanområdet eller naboer hertil i omkring 60 % af de undersøgte lokalplaner. Inklusive underskriftindsamlinger har der været indsigelser fra flere end 3.200 personer. Indsigelser mod et projekt er ofte underbygget med flere forskellige argumenter. Fx er indsigelse mod en



planlagt bebyggelses etageantal, højde og omfang ofte begrundet med frygt for, at bebyggelsen vil give skygge og indblik samt gener som følge af øget trafik.

Hovedparten af indsigelserne er blevet afvist. Nogle eksempler herpå er indsigelser mod:

- Et butikscenter, hvor det frygtes, at udvidelsen vil udsulte andre butikker.
- En boligbebyggelse i 3 etager, som vil være for dominerende i gadebilledet.
- Arealudlæg til et rekreativt område, der frygtes at ville medføre begrænsninger for erhvervsudøvelse i et naboområde.
- Vindmølleprojekter, der vil skæmme og dominere landskabet, være i konflikt med rekreative interesser og give støj- og skyggegener mv.
- En genbrugsstation, der frygtes at ville give støjgener.
- En centerbebyggelse, hvor der bl.a. var indsigelse mod højden af bebyggelsen, der frygtedes at give skyggegener.

I flere tilfælde er indsigelser imødekommet delvis, fx ved:

- ændring af højde og afstand til skel,
- ændring af byggelinje,
- forebyggelse af indbliksgener ved forbud mod vinduer over 1. sal eller præcisering af bestemmelse om vinduesplacering,
- ændring fra 2 til 1 etage,
- præcisering af anvendelsesbestemmelserne,
- tilbagerykning af en planlagt 3 etagers bygning,
- justering af bestemmelser om placering af altaner og karnapper,
- regulering af parkerings- og trafikforhold, fx ved opsætning af bom,
- fjernelse af birk i plantelisten af hensyn til allergikere,
- imødekommelse af ønske om bevaring af store bøgetræer,
- bekræftelse af pligt til kommunal vedligeholdelse af beplantningsbælte.

I nogle tilfælde har imødekommelse af indsigelser eller forslag resulteret i tilføjelse af problematiske bestemmelser, fx følgende:

- "Mellem parkeringspladsen og Nørregade skal der etableres en beplantning på 8 opstammede træer, af typen Lind, Navr, Selje Røn eller Akacie."
- "Den anden sti skal anlægges, når den resterende bebyggelse inden for helhedsplanens område opføres."
- "Det er tilladt at opsætte solfangere og solceller på baggrund af et af Kommunalbestyrelsen godkendt

- standardprojekt. Fremtidige miljøforbedrende tiltag kan godkendes af Kommunalbestyrelsen."
- "Enderækkehuse kan isætte ét ekstra vindue i gavlen, på baggrund af et af Kommunalbestyrelsen godkendt standardprojekt."
- "Lokalplanområdet er opdelt i delområderne 1-5 som vist på kortbilag 1, og skal som udgangspunkt udstykkes og udbygges i rækkefølgen."
- "Ny bebyggelse må ikke tages i brug, før det er tilmeldt renovationsordning i overensstemmelse med kommunens regulativ for husholdningsaffald."
- "Inden nogen form for bebyggelse i lokalplanområdet tages i brug, skal den i § 9.10 og 9.11 nævnte beplantning være etableret. Byrådet kan dog tillade, at plantning udskydes til førstkomende forår/efterår mod økonomisk sikkerhedsstillelse."
- "Alle vinduer og hoveddøre i hver klynge skal fortsat males i samme farve. Ændring af farver skal godkendes af Kommunalbestyrelsen."
- "Friarealer skal indrettes på en sådan måde, at omgivelser i fornødent omfang afskærmes mod støj, blænding fra lysanlæg mv."

Nogle ord er kursiveret for at fremhæve det problematiske i bestemmelserne.

Sådanne krav om handlepligt, efterfølgende godkendelse af et projekt mv. har ikke hjemmel i planloven. (Se 1. delrapport, kapitel 5). Den næstsidste bestemmelse må forstås som oplysning om, at der kan gives dispensation. Den sidste formulering er en type, der findes i ganske mange lokalplaner: Den udtrykker – upræcise - intentioner om, hvad der skal opnås, men ikke hvordan en afskærmning eller anden foranstaltning skal udformes. Og det er udformningen, der kan bestemmes i en lokalplan.

En borger fandt det ifølge gengivelsen i dagsordenen uoverskueligt:

"at Kommuneplan 2009-2020 vedtages og godkendes af Byrådet inden Lokalplanen sendes i ny høring, da man som borger ikke har mulighed for at overskue at Retningslinierne i Amt ophæves til landsplandirektiv, samtidig med at Retningslinierne ophæves og erstattes ved vedtagelse af Kommuneplan 2009-2020 samtidig med at der skal tages stilling til både lokalplan samt Spillevandsplans tillæg."

Forvaltningen medgav "at der er mange plandokumenter, der skal læses igennem for at overskue helheden, men at planerne er udarbejdet i overensstemmelse med lovgivningen og efter godkendelse af Miljøcenter Roskilde."

Det er ikke oplyst, hvad det er, miljøcentret har godkendt. Men det må medgives den pågældende borger, at det ikke er let at overskue de formelle regler. Det samme gælder gengivelsen af indsigelsen i ovenstående citat, der er vanskeligere at forstå end indsigelsen.



4.8 Ændringer efter indstilling fra forvaltningen

I mange tilfælde er forvaltningens sagsfremstilling afsluttet med en indstilling om, at forvaltningen bemyndiges til at færdigredigere, foretage konsekvensrettelser etc. Sådanne indstillinger er tiltrådt.

Ved den endelige vedtagelse af 65 lokalplaner er imødekommet forslag fra de respektive forvaltninger om nærmere angivne ændringer eller tilføjelser, som ikke er affødt af indsigelser. En del af disse drejer sig om præcisering af bestemmelser, rettelse af fejl, sproglige præciseringer mv. Der er dog også faktuelle ændringer, fx ændring fra lavenergiklasse 1 til 2 og præcisering af detaljer vedrørende småbygninger.

Hertil kommer mange tilføjelser, der – ligesom det er tilfældet i forslag til lokalplaner (se 1. delrapport, kapitel 5) – savner lovhjemmel, er upræcise eller på anden måde problematiske. Et eksempel er præcisering af, at:

”Helhedsplanen skal godkendes af ... Kommune samtidig med byggemodningsprojektet.”

og:

”Samtidig med ansøgningen om byggetilladelse, skal der fremsendes en terrænreguleringsplan for den enkelte grund til kommunens godkendelse.”

I sagsfremstillingen til en anden lokalplan oplyses, at:

”ved bestemmelserne om arkitekturgodkendelse sikres hensynet til områdets udseende varetaget.”

Lokalplanen har dog ingen direkte bestemmelser om arkitekturgodkendelse. Et sådant krav er måske underforstået i en bestemmelse om, at ”Bebyggelse indenfor lokalplanområdet skal være af høj arkitektonisk kvalitet”, og at vurdering af skiltning, der generelt skal godkendes af kommunen, ”foretages i forbindelse med arkitekturgodkendelsen.” De pågældende bestemmelser er upræcise, og der er ikke hjemmel til en kompetencenorm om ”arkitekturgodkendelse”.

Ved den endelige vedtagelse af en lokalplan for et erhvervsområde blev efter indstilling fra forvaltningen indsat følgende:

”Der kan etableres en beplantet støjvold inden for område udlagt til beplantningsbælte i delområde IV om vist på kortbilag 2. Støjvolden skal etableres, hvis det er nødvendigt for overholdelse af grænseværdier for støj mod boliger på ...vej, ...vej og ...vej Vest. Støjvoldens præcise omfang og udbredelse fastsættes på baggrund af støjberegning.”

Det lever ikke op til anbefalingen i lokalplanvejledningen, hvor der peges på, at omfang og/eller lokalisering af en støjskærm i sig selv kan være lokalplanpligtig. Det anbefales derfor, at lokalplanen indeholder sådanne bestemmelser om udformning og beliggenhed af støjskærmen, at brugerne kan tage stilling til anlægget. (LPV 2.11.2)

En lokalplan for en offentlig institution blev suppleret med følgende bestemmelse:

”Området skal kunne betjenes af renovationsbiler, og udformningen af adgangsveje- og forhold skal opfylde kommunens affaldsregulativer og godkendes af kommunen. Etablering af eventuelle vendepladser skal ske i overensstemmelse med vejreglernes krav til vendepladser for lastvogne. Belægninger på pladserne skal være jævne og med kørefast underlag.”

Flere af disse krav er upræcise, der er henvist til udefinerede regulativer, og kravet om godkendelse er en ulovhjemlet kompetencenorm.

5

EKSEMPLER PÅ BEHANDLING AF INDSIGELSER



5.1 Udvalgelse af eksemplerne

I kapitel 4 er givet en kort beskrivelse af en række eksempler på behandling af indsigelser. Det uddybes i dette kapitel gennem eksempler, der illustrerer forskellige problemstillinger.

Mange indsigelser omfatter flere forhold end dem, der er trukket frem i eksemplerne. I de udvalgte eksempler er alene gengivet de dele, der er velegnet til at belyse den pågældende problemstilling. Der er medtaget enkelte lokalplaner, som ikke er færdigbehandlet, men hvor indsigelserne har kunnet ses på de pågældende kommuners hjemmeside.

5.2 Hel eller delvis imødekomme af indsigelser

I dette afsnit vises eksempler på, at indsigelser er imødekommet ved opgivelse af lokalplanen eller ved delvis imødekomme af indsigelser.

Eksempel 1: Boligområde på hidtidige idrætsbaner i en mindre by

Naboer til lokalplanområdet havde suppleret indsigelsen med underskrifter fra yderligere et antal borgere. De protesterede mod et forslag til tæt lav boligbebyggelse, som ville indskrænke et grønt område, og hvor det tilbageblevne fællesareal ville blive af privat karakter. Loyalt over for kommunalbestyrelsens vedtagelse af forslaget indstillede forvaltningen, at indsigelserne blev afvist. I sagsfremstillingen blev bl.a. peget på, at etablering af boliger på det gamle idrætsanlæg allerede var beskrevet i kommuneplanen fra 2005, og at forskellige tekniske spørgsmål var undersøgt af forvaltningen inden planens udarbejdelse.

Ifølge videooptagelsen af kommunalbestyrelsens møde var der en ca. 10 minutter lang og relativ skarp debat, før borgmesteren konkluderede: "Så lægger vi den i skuffen." Ikke alle kommunalbestyrelsesmedlemmer, der deltog i debatten, udtrykte forståelse for at opgive lokalplanen. Det fremgik også af debatten, at der havde været mange borgerhenvendelser til politikere samt underskriftindsamling efter indsigelsesfristens udløb. Opgivelsen af lokalplanen blev i debatten også begrundet med beskeden interesse for at bygge i den pågældende by.

Der var ikke nogen klar tilkendegivelse af, at det var indsigelser fra borgerne, der havde fået flertallet i kommunalbestyrelsen til at opgive projektet. I debatten var der flere, der udtrykte ærgrelse over at opgive lokalplanen, efter – som det blev sagt – at forslaget var udarbejdet og havde været fremlagt. Borgmesterens ovenfor citerede udtalelse kan umiddelbar tolkes som om projektet betragtes som et "skuffeprojekt", der kan trækkes frem igen, hvis der viser sig større interesse for at bygge i den pågældende by.

Eksempel 2: En bevaringslokalplan for et boligområde

Det fremgik af lokalplanforslaget, at det var udarbejdet på baggrund af opfordring fra nogle grundejere. I fremlæggelsesperioden blev der i sagsfremstilling til et møde i fagudvalget oplyst, at forvaltningen efter anmodning fra udvalget havde udarbejdet en orienteringssag om lokalplanforslagets midlertidige retsvirkninger. Udvalget besluttede med henvisning til et konkret byrådsmøde at anbefale, at lokalplanforslaget blev ophævet.

Sagen var ikke på dagsordenen til det byrådsmøde, der var henvist til, og udvalgets beslutning blev truffet dagen før indsigelsesfristens udløb. Det er ikke lykkedes at finde oplysninger om indsigelserne på en dagsorden til et udvalgs- eller byrådsmøde.

Ved søgning på nettet er fundet oplysning i lokalavisen om, at der var "klar besked fra ca. 100 borgere på et møde: Bliv væk fra vores kvarter." Det fremgik, at grundejerne i området fandt lokalplanen for detaljeret.

Forslaget var vedtaget af en enig kommunalbestyrelse. Beslutningen om ophævelse må være truffet ved en drøftelse i forbindelse med det byrådsmøde, der blev henvist til. Der er således tilsyneladende ikke truffet noget formel beslutning, og det kan derfor ikke ses, om der har været enighed om at imødekomme indsigelserne.

Eksempel 3: Udvidelse af et fjernvarmeværk med bymæssige omgivelser

Ved fremlæggelsen kom der indsigelser fra et stort antal borgere og fra lokalafdelingen for Danmarks Naturfredningsforening. Man efterlyste bl.a. en helhedsplan og udtrykte frygt for, at udvidelsen af fjernvarmeværket vil medføre trafikproblemer samt røg- og lugtgener.

Forvaltningen indstillede, at indsigelserne blev afvist og lokalplanen vedtaget endeligt. Indstillingen blev anbefalet af fagudvalget og Økonomiudvalget. Imidlertid besluttede kommunalbestyrelsen at udsætte sagen og at anmode fjernvarmeselskabet om at fremlægge fremtidsplaner (herunder for udbygning) og beregning af de økonomiske konsekvenser for forbrugerne ved bl.a. flytning af varmeværket uden for byen.

Da udkastet til lokalplan i sin tid var til udvalgsbehandling, gengav sagsfremstillingen kort og nøgternt fjernvarmeselskabets ønske om udvidelse. Det fremgår ikke, hvem der havde truffet beslutning om udarbejdelse af udkast til lokalplan og tillæg til kommuneplanen. Det kan således ikke ses, om det har været aftalt med fx udvalgsformanden eller borgmesteren – eller om politikerne først blev præsenteret for fjernvarmeselskabets ønske om udvidelse, da udkast til lokalplan og kommuneplantillæg blev forelagt på udvalgs møde.

Ligesom i eksempel 1 var der ikke nogen udtrykkelig tilkendegivelse af, om det er indsigelserne, der har været afgørende for beslutningen om udsættelse. Men det er fremgået af senere oplysninger i lokalavisen, at der arbejdes på at flytte fjernvarmeværket uden for byen.

Eksempel 4: Et plejecenter

Lokalplanforslaget medførte, at der blev etableret en særlig initiativgruppe, der sammen med naboer og andre protesterede mod projektet på grund af de forventede trafikale konsekvenser. Forvaltningen indstillede, at indsigelserne blev afvist, idet den øgede trafik primært ventedes at foregå uden for den øvrige trafiks spidstimer. Byrådet besluttede imidlertid, at der skal etableres en ekstra vejforbindelse, så der tages hensyn til indsigelserne.

Plejecentret skal placeres i et område, der er udlagt til boligformål, og forvaltningen havde indstillet, at redegørelsen blev suppleret med en oplysning om, at "når boligområdet udvikles, vil der blive etableret vejadgang til .vej. " Byrådets beslutning om, at der skal etableres en ekstra vejforbindelse, ses ikke at være kommet til udtryk i den endeligt vedtagne lokalplan. Her er redegørelsen vedrørende vejbetjening alene suppleret med oplysning om, at "Der vil blive arbejdet på etablering af en vejforbindelse fra plejecenteret tilvej." En sådan vejforbindelse er ikke vist på kortbilag, der heller ikke har oplysninger om det planlagte boligområde.

Et interessant aspekt ved eksemplet er, at forvaltningens indstilling var i overensstemmelse med byrådets vedtagelse af forslaget til lokalplan, men at politikerne ønskede at imødekomme indsigelserne. Tilsyneladende dog med en formulering, der ikke binder for meget.

Eksempel 5: Et erhvervsområde

Protester fra naboer mod en planlagt omfartsvej blev imødekommet ved, at arealudlægget til vejen blev taget ud af lokalplanen med en bemærkning om, at behovet for placering af nye veje vil blive vurderet nærmere i forbindelse med en forestående udarbejdelse af en helhedsplan.

Det kan ses som en vellykket proces, både fra kommunens og naboernes side, hvor indsigelser resulterer i revurdering og måske ændring af planlægningen. Det oplyses dog ikke, hvad der skal forstås ved en helhedsplan, eller hvordan helhedsplanen forholder sig til kommuneplanlægningen.

Eksempel 6: Et bydelscenter

Bl.a. naboer protesterede mod bebyggelsen, som de frygtede vil give indbliksgener fra vinduer, der placeres over 1. sals højde. De ønskede derfor indsat en bestemmelse om, at dette ikke vil være tilladt. Det blev imødekommet med følgende:

"Der må ikke sættes vinduer i facaderækker over stueetageniveau mod matrikel, ... på de på kortbi-lag 2 viste strækninger.

Hermed udnyttes muligheden at imødekomme indsigelsen delvis ved at fastlægge detaljerede bestemmelser om udformning af en bygning.

5.3 Planen ikke "gjort færdig"

I lokalplanvejledningen er under omtale af kompetencenormer anført, at krav om, at bebyggelse eller beplantning skal ske efter en samlet plan, signalerer, "at kommunalbestyrelsen ikke har gjort planen færdig", og at planen er en rammelokalplan, der ikke kan danne grundlag for et lokalplanpligtigt byggeri. (LPV, 1.4.3).

Der er mange eksempler på, at planlægningen ikke er "gjort færdig" ved den endelige vedtagelse af en lokalplan. Som beskrevet i 1. delrapport drejer sig primært om brug af kompetencenormer med krav om efterfølgende godkendelse af bebyggelses- eller beplantningsplan mv.

I flere tilfælde er der ved den endelige vedtagelse tilføjet yderligere kompetencenormer. Nogle af dem har alene betydning for detaljer, og anfægter ikke planen som helhed. I det følgende er der eksempler på sådanne kompetencenormer og herefter eksempler på, at væsentlige trafikale forhold ikke er afklaret ved lokalplanens vedtagelse. Se også eksempel 16, afsnit 3.2.1 (hurtig tilvejebringelse af en mangelfuld plan), afsnit 4.5 (efterfølgende godkendelse fra miljømyndigheden) og afsnit 6.2.2 (efterfølgende vurdering af trafikforhold).

Eksempel 7: Et byomdannelsesområde

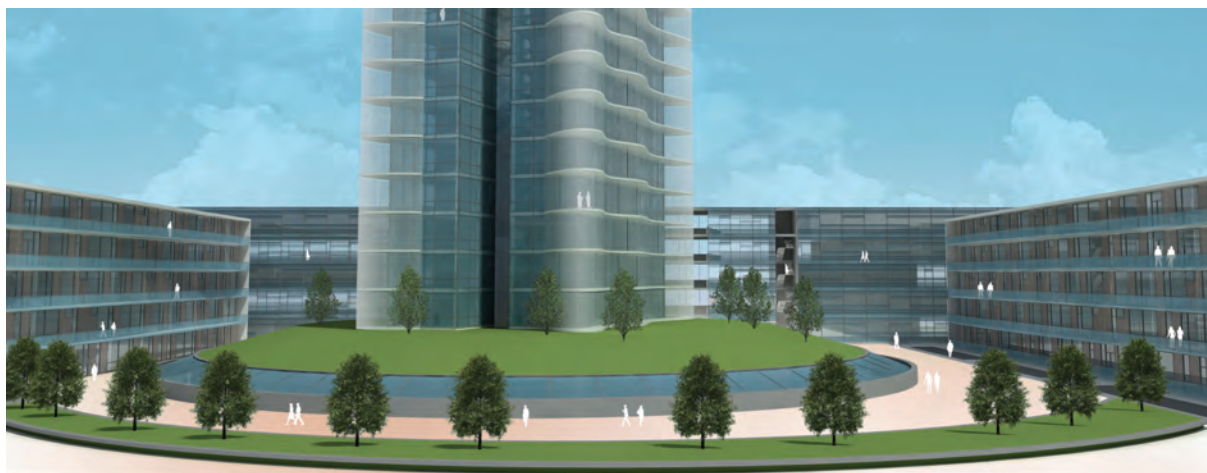
En forening vedrørende bymiljø kritiserede, at lokalplanen ikke sikrede, at "skæve" gård- og havearealer bevarer, fordi der ikke var noget til hinder for at lægge matriklerne sammen. I sagsfremstillingen blev oplyst, at det vil kræve en ny lokalplan, og udarbejdelse af denne blev iværksat. I den nye lokalplan blev forslaget imødekommet med en bestemmelse om at:

"Arealoverførsler og sammenlægning af havearealer i området skal godkendes af Byrådet i hvert enkelt tilfælde og skal være i overensstemmelse med lokalplanens formål."

Sådanne kompetencenormer - der forekommer i talrige lokalplaner - skal forstås sådan, at matrikulære ændringer er forbudt, men at der kan gives dispensation. (LPV 1.4.3).

Eksempel 8: Et centerområde

Nogle naboer påpegede, at bebyggelsen vil skabe en kedelig, skyggefuld og grå facade, og argumenterede imod en mulighed for at bygge i 3 etager og med en bygningshøjde på indtil 14 m. Ved den endelige vedta-



gelse blev disse byggemuligheder - i overensstemmelse med forvaltningens indstilling - fastholdt, dog med en tilføjelse om, at:

"Bebyggelsens facader skal godkendes af Plan- og Miljøudvalget."

Betydning for naboerne af en sådan "facadecensur" beror på, at bygherren accepterer den ulovhjemlede kompetencenorm. Det er i øvrigt et spørgsmål, om lokalplanpligten er opfyldt, da den indeholder væsentlige kompetencenormer i stedet for præcise bestemmelser.

Eksempel 9: Et plejehjem

Naboer kritiserede bl.a. manglende detaljering af bestemmelserne for bebyggelsens udformning, og ønskede højden begrænset til højst 1½ etage som den nuværende bebyggelse. Forvaltningen oplyste bl.a., at det var en økonomisk motiveret forudsætning, at bygningens detaljerede udformning med hensyn til facader, tagform m.v., først skulle bestemmes endeligt efter licitationen, og at det fremgik af redegørelsen, at mindre afvigelser kan godkendes.

Ved behandlingen i økonomiudvalget blev besluttet, at der skulle tilføjes: "At facadernes udformning mod ... vej gøres til genstand for særskilt behandling i forbindelse med kommunalbestyrelsens godkendelse af udbudsbeskrivelsen for det samlede projekt." I den endeligt vedtagne lokalplan indgår følgende bestemmelser under afsnittet Bebyggelsens ydre fremtræden:

"Bebyggelsens materialer, farver og fremtræden i øvrigt, skal godkendes af kommunalbestyrelsen, ud fra plejehjemmets samlede arkitektoniske præg."

Eksemplet illustrerer det problematiske i brugen af kompetencenormer. Naboers interesse for udformning af bebyggelsen "løses" ved at præcisere, at det er noget kommunalbestyrelsen – efter upræcise kriterier – tager sig af. Og underbygget med en økonomisk og ikke planlægningsmæssig begrundelse. Samtidigt blev tilføjet følgende bestemmelser:

"Havearealerne skal gives en udformning, som efter Kommunalbestyrelsens skøn, gør dem præsentable og attraktive som opholdsarealer for de tilknyttede boliger."

"Der kan anlægges private opholdsarealer i tilknytning til boligerne i stueetagen, efter ensartede retningslinier, der særskilt skal godkendes af Kommunalbestyrelsen."

Begge tilføjelser må karakteriseres som upræcise og ulovhjemlede kompetencenormer.

Eksempel 10: En landsby

Ved en bevarende lokalplan tilkendegav nogle grundejere, at de gik ud fra, at godkendte tegninger til overdækninger stadig gælder, og at en aftale om vedligeholdelse af fællesarealer er at betragte som "en af kommunen godkendt samlet plan". Forvaltningen udtrykte enighed heri og foreslog, at der blev indsat en bestemmelse, der sikrer dette. Det kom til udtryk i en tilføjelse til en bestemmelse, der handler om udhuse:

"Kommunalbestyrelsen kan dog i planområde B ved en godkendt samlet plan, jf. § ..., fravige ovenstående."

Den del af bestemmelsen, der refereres til, har følgende ordlyd:

"Dog kan Kommunalbestyrelsen på ejendomme med et grundareal på mindst 1.400 m², som bebygges efter en samlet plan, tillade en bebyggelsesprocent på 30 for det pågældende område under et."

Hverken i den pågældende paragraf eller i afsnittet om ubebyggede arealer er der bestemmelser om vedligeholdelse af fællesarealer. Krav om efterfølgende godkendelse af en samlet plan er en ulovhjemlet kompetencenorm, og fastlæggelse af bebyggelsesprocent for flere ejendomme frarådes i lokalplanvejledningen. (LPV, 2.8.3).

Eksempel 11: Et kursus- og feriecenter

Lokalafdelingen af Danmarks Naturfredningsforening foreslog, at der blev fastlagt en plejeplan for arealer ud til kysten. Det kom ikke direkte til udtryk, men formuleringen blev ændret, så det fremgår, at der ikke må anvendes ukrudtsmidler og pesticider. Lokalplanen blev i øvrigt i den endeligt vedtagne udgave suppleret med følgende bestemmelse:

"Ny bebyggelse skal overholde Bygningsreglementets energiklasse I og bestå af miljøvenlige og genbrugelige materialer, som ved skrotning ikke kræver deponering."

Vedrørende den sidste del af bestemmelsen skal bemærkes, at der ikke kan stilles krav om, at materialer skal opfylde miljøkrav, der går videre end gældende EU-regler og dansk lovgivning. (LPV, 2.9.1). Spørgsmålet blev i 2008 behandlet i en rapport, "Muligheder for at stille miljøkrav til byggematerialer".

Lokalafdelingen af Danmarks Naturfredningsforening ønskede endvidere, at beplantningen sker med naturligt hjemmehørende arter. Det blev ifølge sagsfremstillingen imødekommet ved, at en formulering ændres til:

"Øvrige, ubebyggede arealer herunder parkeringsarealer skal anlægges og beplantes efter en samlet landskabsplan, som fremsendes til bygningsmyndighedens godkendelse sammen med byggeansøgningen. Beplantningen skal bestå af naturligt hjemmehørende arter."

Den samme ulovhjemlede kompetencenorm om fremsendelse af en samlet landskabsplan fandtes dog allerede i forslaget til lokalplan. Med hensyn til "naturligt hjemmehørende arter" er i lokalplanvejledningen anført, at "Krav om plantearter, "der naturligt hører hjemme i området", er ikke entydigt." (LPV, 2.10.2).

Eksempel 12: En større kontorbygning

Under den offentlige fremlæggelse af forslaget til lokalplan havde Vejdirektoratet bl.a. stillet krav om redegørelse for, at store lastbiler med varer kan komme rundt i et veikryds, uden at genere den øvrige trafik. Det resulterede i følgende tilføjelse:

"Ny bebyggelse må ikke tages i brug før der er redegjort for at lastbiler med varer kan komme rundt i krydset uden at genere den øvrige trafik, samt udført på en trafikforsvarlig måde."

Et sådant vilkår for ibrugtagningen har ikke hjemmel i lokalplankataloget, og hvis vilkåret ikke kan opfyldes, må en væsentligt – vel afgørende – forudsætning for lokalplanen være bortfaldet.

Eksempel 13: En centralt beliggende bebyggelse til centerformål

En naboindsigelse mod projektet var bl.a. begrundet med, at der vil være for få parkeringspladser, og at der derfor kan forventes brug af p-pladser til en naboejendom. Indsigelsen blev ikke imødekommet, og det oplystes, at hvis kravene til parkering ikke opfyldes i lokalplanområdet, kan kommunen anvise p-pladser finansieret via p-fond.

Det kan forholdsvis let konstateres, at naboen her ret i, at parkeringskravene ikke kan opfyldes. Det fremgår ikke af redegørelsen, om det er muligt at skaffe erstatningsparkeringspladser inden for en sådan afstand, at det opfylder bestemmelserne i cirkulæret om parkeringsfonde. Det er heller ikke oplyst, at hvis erstatningsparkeringspladserne skal være offentligt tilgængelige, skal kommunen afholde halvdelen af udgifterne til etableringen. Ved at give svaret en hypotetisk form, udså man den konkrete stillingtagen til, hvordan parkeringsbehovet skal løses. Sagsbehandleren klarede den konkrete situation - vel i forventning om, at så finder man nok en løsning senere. Og uden at sørge for, at kommunalbestyrelsen har fuldt overblik over konsekvenserne af beslutningen.

5.4 Præcision, entydighed og planlægningsmæssig begrundelse

Det fremgår af Naturklagenævnets praksis, at der stilles høje krav til lokalplanbestemmelsernes præcision og entydighed. Bestemmelserne skal have hjemmel i planlovens lokalplankatalog og være planlægningsmæssigt begrundet. Der er ikke altid opfyldt. Se også i afsnit 6.4.3 vedrørende planlægningsmæssig begrundelse.

Eksempel 14: En bevarende lokalplan

Efter den offentlige fremlæggelse besluttede Teknisk Udvalg at anbefale forvaltningens indstilling med den ændring, at "skal" i et punkt ændres til "kan". Andre bestemmelser blev gjort mindre præcise ved tilføjelse af "så vidt muligt". Herved kom der til at stå følgende i den endeligt vedtagne lokalplan:

"Ny bebyggelse kan opføres i en nutidig arkitektonisk stil, hvor volumen, materialer og detaljering tilpasses/spiller sammen med den øvrige bebyggelse. // Ny tagdækning på bevaringsværdige bygninger skal så vidt muligt svare til bygningens oprindelige bygningsudtryk. // Facader på bevaringsværdige bygninger skal så vidt muligt bevares i bygningens oprindelige bygningsudtryk og den oprindelige byggeskik. // Originale bygningselementer skal så vidt muligt bevares ved vedligeholdelse og istandsættelse."

I lokalplanvejledningen gøres opmærksom på, at brug af ordet "kan" ofte giver anledning til usikkerhed hos brugerne. (LPV 1.4.2). Hensigten med tilføjelse af "så vidt muligt" har formentlig været at gøre bestemmelserne mere fleksible. Men den fleksibilitet der er i præcise bestemmelser, hvorfra der kan dispenseres, er med sådanne ændringer ændret til usikkerhed med hensyn til, hvad der skal forstås ved "så vidt muligt".

Eksempel 15: Udvidelse af en stor kontor- og forretningsejendom

Under fremlæggelsen af lokalplanforslaget blev der afholdt et orienteringsmøde, og der kom et stort antal henvendelser. Et hovedtema i indsigelserne var, at bygningen vil blive for dominerende i forhold til omgivelserne. Forvaltningen argumenterede for afvisning af indsigelserne mod projektet, som man fandt af stor arkitektonisk kvalitet. Ved den endelige vedtagelse var der flertal i kommunalbestyrelsen for at ændre følgende bestemmelse:

"Mod ... kan skærmen via farveholdning, begrønning, lyssætning eller lignende gives et udtryk, der adskiller sig fra de øvrige facader, såfremt der opnås et tilfredsstillende samspil med"

til:

"Mod skal skærmen via farveholdning, begrønning, lyssætning eller lignende gives et udtryk, så der opnås et tilfredsstillende samspil med"

Ændringen består i, at det uforpligtigende "kan" i begyndelsen af sætningen ændres til "skal", og ordene "adskiller sig fra de øvrige facader" udgik. Men det er ikke beskrevet, hvad der forstås ved "et tilfredsstillende samspil." Hverken forvaltningens oprindelige forslag eller det politiske flertals ændring ser umiddelbart ud til at opfylde Naturklagenævnets krav til entydighed og præcision. Bestemmelsen knytter sig i øvrigt til følgende:

"Bygningens materialer, udformning, farve og øvrige ydre fremtræden skal godkendes af forvaltningen, og eksisterende bebyggelse må i nævnte henseende ikke ændres uden forvaltningens samtykke."

Den første del af sætningen er en ulovhjemlet kompetencenorm. Angivelse af forvaltningen som kompetent myndighed må forstås som en oplysning om, at kommunalbestyrelsen har uddelegeret administration af lokalplaner til forvaltningen.

Eksempel 16: Et nyt boligområde

Nogle borgere mente, at projektet var for omfattende, og at miljøerne omkring to landsbyer ville blive påvirket på uheldig måde, ved at der bliver bygget i det åbne landskab. Samtidigt blev fremsat forslag til regulering af trafikforholdene, bl.a. ved etablering af en rundkørsel i stedet for lysregulering.

Forvaltningen oplyste i sagsfremstillingen, at bygherren havde tilbudt at betale en del af udgifterne til et lyskryds. I indstillingen var derfor forudsat, at en aftale med bygherren om finansiering af de trafikale anlæg mv. blev vedtaget inden lokalplanens endelige vedtagelse. Denne aftale blev også vedtaget på samme møde, dog på et senere punkt på dagsordenen.

Indstillingen omfattede forskellige andre forhold, bl.a. forhandling med ejeren af et areal, udarbejdelse af en landskabsplan samt afsætning af beløb på budget til svingbaner. Indstillingen blev tiltrådt af kommunalbestyrelsen med bemærkning om, at der som sikker skolestiforbindelse gennem boligområdet efterfølgende skulle forhandles om etablering af en ny gangbro over en større vej.

Lokalplanen blev suppleret med følgende bestemmelser:

"Den anden sti skal anlægges, når den resterende bebyggelse inden for helhedsplanens område opføres."

og

"Ny bebyggelse må ikke tages i brug, før der er tilmeldt renovationsordning i overensstemmelse med kommunens regulativ for husholdningsaffald."

Herudover blev administrationen bemyndiget til at foretage redaktionelle rettelser. Lokalplanen indeholder i øvrigt – i overensstemmelse med forslaget – et stort antal bestemmelser om betingelser for ibrugtagen, bl.a. etablering af fordelingsvej og stier.

Der er flere interessante momenter i dette eksempel:

- Aftalen med bygherren om finansiering burde formentlig været udtrykt i en udbygningsaftale.
- Forskellige forhold af betydning for lokalplanens indhold blev henvist til efterfølgende forhandling.
- Lokalplanen blev suppleret med ulovhjemlede bestemmelser om handlepligt, etapedeling og henvisning til et udefineret regulativ.
- Der er ingen afgrænsning af, hvad der forstås ved redaktionelle rettelser.

Eksempel 17: Et bycenter i en mellemstor by

En handelsstandsforening fremsatte indsigelse mod begrænsningerne i butiksstørrelserne, og foreslog, at den maksimale butiksstørrelse ændres til 1.500 m² for alle områder i byen. Det blev bl.a. begrundet med kommende konkurrence fra et muligt outletcenter, og den forventede udvikling af et bydelscenter. Det blev påpeget, at udviklingen i detailhandlen går i retning af kombinationsbutikker.

Indsigelsen medførte væsentlige ændringer, herunder blev den maksimale butiksstørrelse flere steder hæ-



vet fra 1.000 til 2.000 m². Det blev ikke underbygget med en planlægningsmæssig begrundelse, og det fremgår ikke af sagsfremstillingen, hvorvidt det har været overvejet, om en så væsentlig ændring kan gennemføres uden supplerende høring. Vedtagelsen er ikke med blandt de debatterede punkter, der er lydoptagelser fra, og må således være sket uden debat. Ændringen er heller ikke begrundet i det tilhørende tillæg til kommuneplanen. Kort efter lokalplanens vedtagelse blev den nye kommuneplan vedtaget, og denne blev umiddelbart efter fulgt op af et nyt tillæg vedrørende detailhandel, som følge af indsigelser mod forslaget til kommuneplan.

Eksemplet viser bl.a., at detailhandelsplanlægningen kan være vanskelig at gennemskue. Det viser også, at den pågældende kommunalbestyrelse gerne vil imødekomme ønsker fra detailhandelen, og ikke finder det nødvendigt at diskutere eller begrunde væsentlige ændringer på det åbne møde.

Eksempel 18: Centerbebyggelse samt højhus

Lokalplanforslaget gav anledning til en lang række indsigelser og oprettelse af et "Borgerinitiativ mod højhusbyggeri" samt flere hundrede underskrifter. Protesterne begrundedes bl.a. med frygt for en negativ betydning for butiksstrukturen og trafikale konsekvenser, samt at højhuset vil give skygge, tage udsigt og ødelægge byens karakter.

Indsigelserne blev bl.a. afvist med, at højhuset vil tage mindre end 10 % af udsigten, og når solen står lavest, vil skyggen passere et givet sted på mindre end 1 time. Der er ingen planlægningsmæssig begrundelse for afvisning af synspunkterne om påvirkningen af byens visuelle fremtræden. På trods af markante indsigelser fra et stort antal borgere, blev lokalplanen - i overensstemmelse med forvaltningens indstilling - vedtaget af en enig kommunalbestyrelse.

5.5 Overflødige og ulovhjemlede bestemmelser i øvrigt

I 1. delrapport er gengivet en række eksempler på bestemmelser om forhold, der reguleres gennem anden lovgivning eller ikke har hjemmel i planloven. Ved den endelige vedtagelse er der i en del tilfælde tilføjet yderligere sådanne bestemmelser.

Eksempel 19: En offentlig institution

Ved den endelige vedtagelse blev bestemmelserne efter indstilling fra forvaltningen suppleret med følgende:

"§ .. Området skal kunne betjenes af renovationsbiler, og udformningen af adgangsveje- og forhold skal opfylde kommunens affaldsregulativer og godkendes af kommunen. Etablering af eventuelle vendepladser skal ske i overensstemmelse med vejreglernes krav til vendepladser for lastvogne. Belægninger på pladserne skal være jævne og med kørefast underlag."

Der er i realiteten tale om oplysning om, hvilke - upræcist beskrevne - krav der vil kunne forventes stillet efter reglerne i vejlovgivningen.

Eksempel 20: Butiksentre

Vejdirektoratet gjorde under fremlæggelsen af et lokalplanforslag opmærksom på forudsætninger for at kunne komme i betragtning ved anvendelse af puljemidler til samkørselspladser. Det blev imødekommet ved indsættelse af følgende bestemmelse:

"Der skal indenfor lokalplanområdet sikres minimum 20 pendlerpladser, som sikrer langtidsparkering for pendlere".

På baggrund af indsigelser blev i en anden endeligt vedtaget lokalplan indføjet en oplysning i redegørelsen samt en bemærkning til lokalplanbestemmelserne om, at parkering skal være forbeholdt ejere og brugere af ejendomme i lokalplanområdet.

Man kan i en lokalplan sikre arealudlæg til parkeringspladser, mens reservering til særlige brugergrupper og regulering af den tidsmæssige brug må løses efter færdselsloven.

Eksempel 21: En detailhandelsforretning

Ved et lokalplanforslag for en detailhandelsforretning i en lille by påpegede en nabo, at anvendelsen vil give problemer med trafiksikkerhed pga. manglende fortov samt gener for naboer på grund af forretningens åbningstider. Kommunalbestyrelsen tiltrådte forvaltningens anbefaling af, at der ikke indskrives retningslinjer for åbningstider af hensyn til evt. fremtidig anvendelse af detailhandelsgrunden. Samtidigt blev oplyst, at hvis åbningstiderne og deraf følgende aktiviteterne i området giver anledning til nabogener i form af støj, er det muligt at regulere aktiviteterne ved hjælp af miljøbeskyttelsesloven. Det blev udmøntet i følgende bestemmelse:

”De nærmere vilkår for virksomhedens drift bliver fastsat i de miljøgodkendelser, som der skal indhentes i henhold til miljølovgivningen.”

Lokalplanen åbner imidlertid ikke mulighed for etablering af virksomheder, der kræver miljøgodkendelse. Endvidere blev de kompetencenormer, der i forvejen var i forslaget, suppleret med en ulovhjemlet kompetencenorm om efterfølgende godkendelse af facader.

Eksempel 22: Et mindre erhvervsområde

Naboer og en lokal gruppe borgere udtrykte frygt for, at udvidelsen af en virksomhed ville medføre støjgener og forurene grundvandet samt medføre en uheldig påvirkning af naturbeskyttede områder og landskabet. Der var også utilfredshed med, at der ikke havde været gennemført en forudgående indkaldelse af idéer og forslag, og der blev stillet spørgsmål til miljøscreeningen og til, om der burde have været gennemført en egentlig miljøvurdering og Vurdering af Virkninger på Miljøet.

Kommunalbestyrelsen tiltrådte forvaltningens indstilling om endelig vedtagelse med en tilføjelse - fremsat af en politisk gruppe - om at:

”Der stilles skærpet krav til udendørs opbevaring af gødning, så der alene er tale om undtagelser i forbindelse med omlastning, og at den udendørs opbevaring maksimalt har en varighed på 5 arbejdsdage.”

Kommunalbestyrelsens medlemmer har formentlig ikke været bekendt med, at der ikke er lovhjemmel til i en lokalplan at fastsætte bestemmelse om en sådan tidsmæssig regulering. Det er endvidere ikke entydigt, hvad der skal forstås ved ”skærpet krav.”

Eksempel 23: Boligbebyggelse mv. i et havneområde

En grundejer (virksomhed) forslag, at der blev åbnet mulighed for udstykning i stedet for opdeling i ejerlejligheder, som var indeholdt i forslaget. Det fremgår af beslutningen, at forslaget blev imødekommet.

Lokalplanen indeholder dog fortsat en bestemmelse om, at der kan ske opdeling i ejerlejligheder. En sådan regulering er der ikke er lovhjemmel til som lokalplanbestemmelse. (LPV, 2.4). Lokalplanen har også ulovhjemlede kompetencenormer om, at der inden for et delområde kan ske udstykning ”i henhold til godkendt udstykningsplan”, og at yderligere udstykning kræver byrådets godkendelse.

Eksempel 24: En 2-etagers boligbebyggelse

Naboer m.fl. påpegede, at bebyggelsen passer dårligt til det konkrete sted og har en forkert skala i forhold til omgivelserne. Samtidigt foreslog de forskellige ændringer, herunder forbud mod altaner/altangange, mere restriktive krav vedrørende farver og tilføjelse af beplantnings-bælter til at mindske indblik fra den planlagte nye bebyggelse. Det sidste blev søgt imødekommet ved at kræve tinglyst en pligt for bygherren til at købe et areal med læbælter af naboen samt en bestemmelse om, at:

”Ny bebyggelse må ikke tages i brug før (..) der er etableret fast hegn i skel mod såfremt ejerne af (de pågældende ejendomme) ønsker det”).

Holdbarheden af kravet om købspligt for bygherre er særdeles tvivlsom, og det samme gælder betingelsen for ibrugtagen. Men formuleringen udtrykker vilje til at finde en løsning, der imødekommer dele af indsigelsen uden at begrænse projektet.

Eksempel 25: Et nyt boligområde

En nabo til lokalplanområdet oplyste, at han driver svinebrug og udspreder gylle. Med sigte på at forebygge klager fra beboere i det nye boligområde foreslog han, at der blev plantet et læhegn. Det blev imødekommet med tilføjelse af en bestemmelse om, at:

”Langs lokalplanområdets nordlige og vestlige afgrænsning, skal det eksisterende plantebælte fortættes ved etablering af underbeplantning.”

Et beplantningsbælte skal have en betydelig bredde for at begrænse lugt. Endvidere skal bemærkes, at der ingen bestemmelse er om arealudlæg til beplantningsbælter i lokalplanen, der afgrænses både mod nord og vest af eksisterende og planlagte veje. Bestemmelsen må derfor rette sig mod et plantebælte uden for lokalplanens område.

5.6 Reflektioner over behandlingen af indsigelser

Det vurderes, at behandlingen af indsigelserne i de fleste tilfælde er grundig og saglig. Her er primært fokuseret på eksempler, der illustrerer nogle af de vanskeligheder, der kan være ved behandling af indsigelser.

Lokalplanforslagene indeholder som helhed mange problematiske bestemmelser. Se 1. delrapport, kapitel 5. Ved den endelige vedtagelse er en del lokalplaner suppleret med problematiske bestemmelser af samme type som i forslagene. Medlemmer af en kommunalbestyrelse har dog næppe grundlag for at vide, at de indfører bestemmelser, der ikke har lovhemmel.

Både det kommunale bureaukrati og lovgivningen er meget vanskelig at gennemskue for borgerne. Mange af eksemplerne tyder på, at det også nogle gange gælder for både sagsbehandlere og medlemmer af kommunalbestyrelsen.



Mange eksempler tyder på, at behandling af indsigelser som hovedregel sker med henblik på, at formulere begrundelser for afvisning af indsigelserne bortset fra detaljer, der kan imødekommes uden at anfægte hovedsigtet med projektet. Det kan ses som en logisk følge af, at kommunalbestyrelsens vedtagelse af forslaget til lokalplan er udtryk for vilje til at gennemføre det pågældende projekt. Nogle problemstillinger i forbindelse hermed behandles i afsnit 6.4.

Det er tydeligt, at en bebyggelse, som en lokalplan baner vej for i eksempel 11, har en anden skala end den omgivende bebyggelse og vil medføre gener for naboer. Inddragelse af et grønt område, udvidelse af et fjernvarmeværk i et boligområde, eller et plejecenter som vil have trafikale konsekvenser for et boligområde, som i eksempel 1, 3 og 4, kan naturligvis anskues ud fra en synsvinkel om, at gennemførelse af en lokalplan kan være til fordel for nogle og til gene for andre. En anden synsvinkel kunne være, at der i sagsfremstillingen blev lagt større vægt på, at planlovens formålsbestemmelse om offentlighedens inddragelse i planlægningen nogle gange må medføre, at indsigelser imødekommes. Hvilket de blev i eksempel 1, 3 og 4 – imod forvaltningens indstilling.

At reglerne kan være vanskelige at forstå fremgår også af et eksempel, hvor et miljøcenter godkendte et tillæg til kommuneplan, og i forbindelse hermed stillede krav om, at kommunen skulle fastsætte en særlig bestemmelse i lokalplanen. Det drejede sig om, at lyssætning på en stor bygning til daglig ikke må ske mellem kl. 23 og kl. 4, men at der dog ved særlige lejligheder kan gives tilladelse til 24 timers lyssætning.

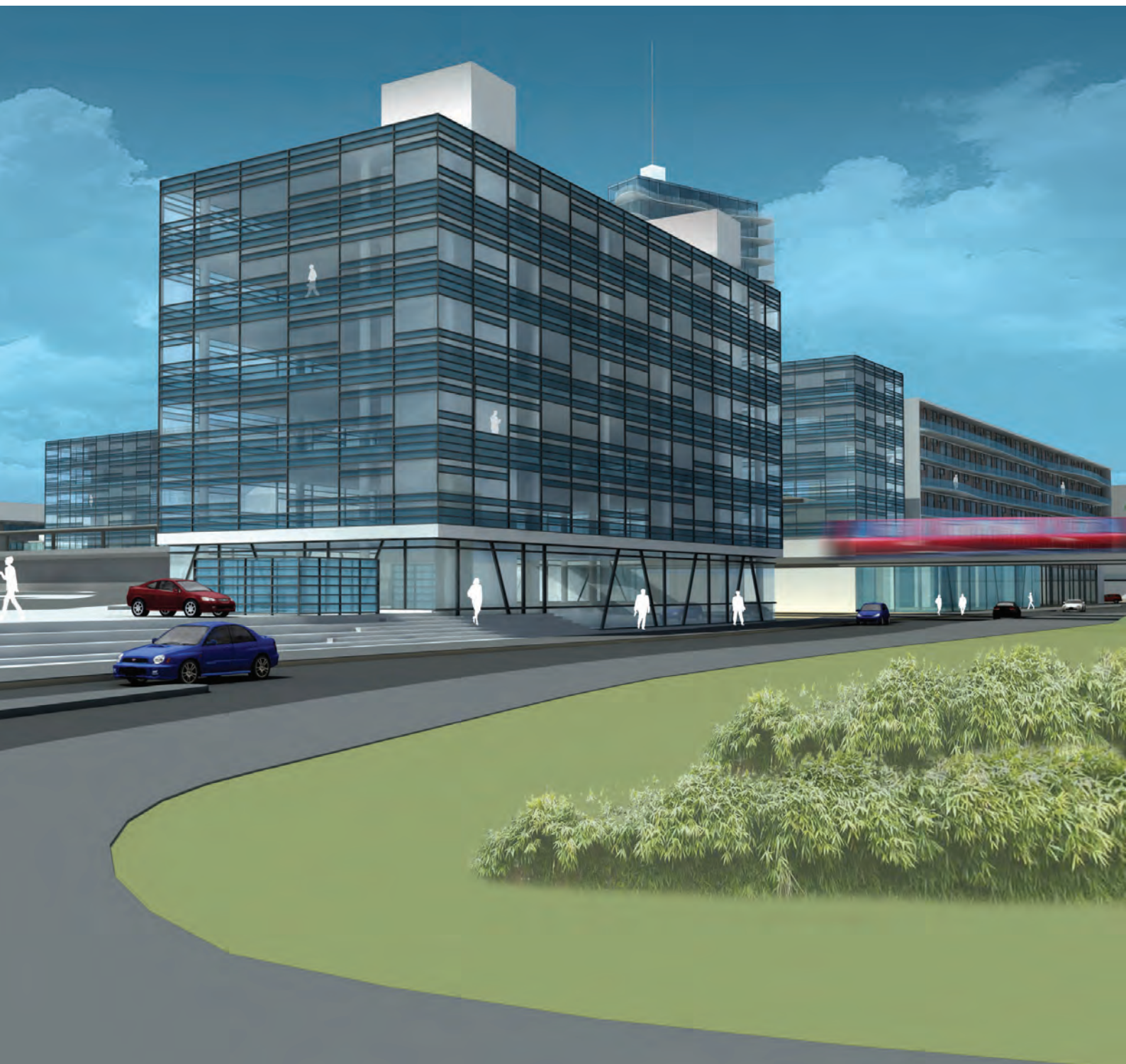
Grunden til at miljøcentret havde overtaget beføjelsen til at godkende kommuneplantillægget var, at det drejede sig om et VVM-pligtigt anlæg, der er omfattet af miljøbeskyttelseslovens § 40 hvorefter staten, ved miljøcentrene, er godkendelsesmyndighed for visse typer af anlæg. Det udvider dog ikke lokalplankataloget til at give hjemmel til følgende bestemmelse:

”Med mellemrum skal lyssætningen tændes og skifte udtryk fra gnist til blussende flamme og til sidste glødende kul. Lyssætningen må kun bruges mellem klokken 23 og 5 ved særlige lejligheder og med byrådets tilladelse.”

- Men det vil sikkert være flot.

6

NOGLE PRINCIPIELLE PROBLEMSTILLINGER



6.1 Oversigt

I 1. delrapport, kapitel 3, blev beskrevet forskellige problemstillinger vedrørende planlægning kontra enkelt-sagsbehandling. Behandlingen af indsigelser har givet nogle kommuner anledning til at tilføje yderligere kompetencenormer samt bestemmelser om efterfølgende vurdering af trafikforhold, dialog med grundejere og naboer samt behandling af detaljer efter anden lovgivning. Det giver anledning til at se nærmere på enkelt-sagsbehandling i tilknytning til lokalplaner.

En indsigelse fra et miljøcenter giver anledning til at se på nogle principielle aspekter ved at supplere reguleringen i lokalplaner gennem servitutter.

Gennemgangen af de forskellige forvaltningers sagsfremstilling vedrørende indsigelser har inspireret til at se nærmere på rollefordelingen mellem forvaltning og politikere og på, hvordan de politiske beslutninger formuleres og kommer til udtryk. Det leder frem til at diskutere og lægge op til debat om planlæggerens rolle. Derfor er den neutrale betegnelse "forvaltningen" her erstattet med "planlæggeren".

6.2 Planlægning og enkelt-sagsbehandling

6.2.1 Kompetencenormer

Som det fremgår af afsnit 4.7 og 5.3 er registreret en del tilfælde, hvor der ved den endelige vedtagelse er tilføjet yderligere kompetencenormer til lokalplaner. Sådanne kompetencenormer har ikke hjemmel i planloven.

Ligesom der er redegjort for i 1. delrapport, afsnit 7.4, kan brugen af kompetencenormer ses som et behov for – eller ønske om – efter den endelige vedtagelse at kunne regulere forskellige forhold gennem enkelt-sagsbehandling.

6.2.2 Efterfølgende vurdering af trafikforhold

I indsigelser mod omfanget af et projekt er ofte udtrykt bekymring for trafikale konsekvenser i form af mere trafik og heraf følgende mindre trafiksikkerhed, parkeringsproblemer og støj. I flere tilfælde er indgået i den endelige vedtagelse, at der efterfølgende skulle ske en vurdering af trafikforholdene og evt. foretages ændringer.

Ved en lokalplan for udvidelse af et erhvervsområde fremsatte en nabo indsigelse begrundet med frygt for, at det vil give trafikproblemer. Det indgik her i den endelige vedtagelse af lokalplanen, at der efterfølgende skulle ske en vurdering af trafikforholdene

Ved behandling af indsigelser mod et bydelscenter imødekom byrådet – i overensstemmelse med forvaltningens indstilling – et ønske om forbud mod gennemkørende tung trafik. Denne beslutning er dog ikke gengivet i redegørelsen, men det må være forventet, at den blev fulgt op af kommunens vejafdeling. I den samme lokalplan er i redegørelsen oplyst, at der med udbygning af lokalcentret og med uændret vejudformning og signalregulering i spidsbelastningsperioder kan forventes problemer med trafikafviklingen i et kryds. Her skitseres nogle tekniske muligheder for forbedring og anbefales, at trafikken i området overvåges for at kunne sætte ind overfor eventuelle problemer så hurtigt som muligt. Men altså efter at lokalplanen er vedtaget.

Ved en bevarende lokalplan for et boligområde blev et forslag om parkeringsforbud på en nærmere angivet strækning taget til efterretning. Det må forstås som udtryk for, at kommunen i samarbejde med politiet vil følge op via færdselsloven. Beslutningen er ikke kommet til udtryk lokalplanens redegørelse.

Noget tilsvarende ses i en lokalplan for et erhvervsområde, hvor der var indsigelse vedrørende øgning af trafikken på en befærdet gennemkørselsvej og forslag om etablering af fartdæmpende foranstaltninger. Det blev imødekommet ved, at der i redegørelsen blev indføjet følgende:

”Der bør foretages trafiksanering herunder hastighedsdæmpende foranstaltninger på ...vej på strækningen syd for T-krydset ved ..vej.”

Formuleringen ”der bør foretages ..” kan tolkes som planafdelingens opfordring via byrådet til vejafdelingen om at iværksætte den fornødne proces efter vejloven og færdselsloven. En mere aktiv formulering kunne være, at byrådet som led i vedtagelsen af lokalplanen besluttede – og tilkendegav over for indsigerne – at der vil blive foretaget den omtalte trafiksanering. Formuleringen kan måske også være udtryk for manglende koordinering mellem planlægningsafdelingen og vejafdelingen?

Disse eksempler kan ses som udtryk for, at en lokalplan indgår i en planlægningsproces, hvor indsigelser kan give anledning til, at der fremskaffes yderligere viden, eller at der skal ske en opfølgning. Nogle af dem kan også ses som udtryk for, at der i en indsigelse påpeges forhold, der er utilstrækkeligt belyst i lokalplanforslaget. Beslutningsgrundlaget er dog ikke tilfredsstillende, hvis resultatet af en undersøgelse af trafikforholdene først foreligger efter, at der er vedtaget en plan, der kan have væsentlige – og på vedtagelsestidspunktet ukendte – trafikale konsekvenser.

6.2.3 Dialog med grundejere og naboer

De indsigelser eller ændringsforslag fra naboer og andre borgere, der er blevet imødekommet, er i de fleste tilfælde kommet til udtryk i – for det meste mindre – ændringer i lokalplanen. I nogle tilfælde er det dog sket i form af en beslutning om efterfølgende inddragelse af de pågældende.

Et eksempel er en lokalplan for en discountforretning. Nogle naboer udtrykte glæde over, at den pågældende (navngivne) discountforretning kommer til byen, men de var kede af, at vareindleveringen bliver placeret lige op ad deres baghave. Derfor foreslog de, at bygningen blev flyttet, og de ville desuden gerne høres med hensyn til materiale og udformning samt beplantning af et planlagt støjhegn mellem deres ejendom og forretningen. Endvidere ønskede de, at lokalplanen sikrer mod støjen fra kompressor, pappresser, flaskeautomat, affaldscontainer mv.

Indsigelsen blev imødekommet delvis, bl.a. ved en bestemmelse om at:

”Opsætning af støjhegn skal ske i dialog med berørte naboer, bl.a. skal naboerne have mulighed for at få indflydelse på valg af materiale og farve. I tilfælde af uenighed træffer Kommune afgørelse.”

Endvidere blev tilføjet at:

”Valg af beplantning (buske og træer) mod naboskel skal ske i dialog med berørte naboer. I tilfælde af uenighed træffer ... Kommune afgørelse.”

Ved en lokalplan for et kommunalt parkeringsanlæg imødekom kommunalbestyrelsen et ønske fra en nabo om at blive inddraget i den konkrete udformning af tilkørselsforholdene samt i fastlæggelse af reservationer og tidsbegrænsninger i parkeringsanlægget.

I et tilfælde, hvor indsigere havde påpeget, at byggeriets omfang vil skabe stor mangel på parkeringsarealer, anførte forvaltningen, at ”Det bør overvejes at indgå i dialog med havnen om omlægning af arealer, således at offentlig sti langs med kajkanter og nye parkeringsområder klargøres med henblik på at etablere den overordnede struktur for området.”

Lokalplankataloget giver ikke hjemmel til sådanne bestemmelser om dialog med naboer. Men selv om udformning af de pågældende anlæg ikke kommer præcist og entydigt til udtryk i lokalplanen, kan en sådan fremgangsmåde måske i praksis være den mest tilfredsstillende løsning, også set fra de pågældende indsigers side?

6.2.4 Behandling af detaljer efter anden lovgivning

En anden type af enkeltsagsbehandling er, når lokalplanens gennemførelse forudsætter behandling efter

anden lovgivning. Det er primært ophævelse af eller dispensation fra naturbeskyttelseslovens beskyttelseslinjer og ophævelse af landbrugspligt efter landbrugsloven. Hertil kommer behandling efter vejloven, jordforureningsloven, museumsloven, bygningsfredningsloven og skovloven. Bortset fra ophævelse af landbrugspligt for nye byområder drejer det sig om mindre dele af planen.

Ifølge planlovens § 16, stk. 2, skal redegørelsen angive, om lokalplanens virkeliggørelse er afhængig af tilladelser eller dispensationer fra andre myndigheder end kommunen. I lokalplanvejledningen, afsnit 3.4, opfordres til, at der også redegøres for forudsatte tilladelser efter anden lovgivning, som kommunalbestyrelsen administrerer. Det vurderes at være overholdt. I de fleste tilfælde er oplysningerne dog indsat som lokalplanbestemmelser i stedet for i redegørelsen.

De problemer, der eventuelt vil være med at opnå de nødvendige tilladelser eller dispensationer, vil i de fleste tilfælde først viser sig efter lokalplanens vedtagelse. Der er kun registreret tre tilfælde, hvor Fødevarer-Erhverv har fremsat indsigelse.

Vejdirektoratet har i flere tilfælde gjort opmærksom på, at ændring af overkørsler eller nye vejadgange til eller tæt på statsveje kræver direktoratets godkendelse. Hertil kommer en række tilfælde, hvor vejudlæg eller vejtilslutning kræver efterfølgende behandling efter vejloven eller privatvejsloven. Det er dels, hvor lokalplanens arealudlæg til en vej ikke har været tilstrækkelig præcis til at opfylde betingelserne i privatvejslovens § 43 om en endelig (dvs. præcis) fastlæggelse af vejen, dels hvor det udtrykkeligt er angivet i lokalplanen, at den detaljerede udformning skal ske efter regler i vejlovgivningen.

6.2.5 Behov for enkeltsagsbehandling?

Som det er beskrevet i 1. delrapport, er der et skisma mellem planlægning og enkeltsagsbehandling. Det kommer bl.a. til udtryk ved, at der i lokalplanerne er et stort antal ulovhjemlede kompetencenormer. Ved den endelige vedtagelse er som nævnt i en del tilfælde tilføjet yderligere kompetencenormer. Sammen med ovenstående illustrerer det, at der i kommunerne er udbredte ønsker om – eller behov for? – at kunne foretage enkeltsagsbehandling efter lokalplanens endelige vedtagelse.

Under forudsætning af, at lokalplanen har det tilstrækkelige indhold til, at naboer og andre borgere kan se, om deres interesser er varetaget, samt til at regulere det, der er ønske om, kan det være hensigtsmæssigt at udskyde den endelige udformning af nogle detaljer og måske fastlægge dem i dialog med berørte naboer. I nogle tilfælde vil det dog være mere hensigtsmæssigt at oplyse, at de pågældende detaljer reguleres efter (fx) vejlovgivningen. Det vil være tydeligere – og det formelle grundlag mere klart – end ved at formulere det som lokalplanbestemmelser.

Nogle af eksemplerne må dog ses som udtryk for, at lokalplanforslaget er vedtaget før planlægningen er "gjort færdig".

6.3 Supplering med servitutter

Bestemmelser i en lokalplan skal have hjemmel i lokalplankataloget i planlovens § 15, stk. 2. Ved gennemgangen af lokalplanforslagene blev konstateret flere eksempler på bestemmelser, der indeholdt forbud mod gødkning og brug af pesticider, hvilket lokalplankataloget ikke åbner mulighed for. I nogle kommuner søger man i stedet at realisere intentioner om at forebygge forurening ved at tinglyse servitutter med forbud mod brug af pesticider i tilknytning til lokalplaner for kommunale udstykninger.

Ved gennemgangen af forslag til lokalplaner blev registreret ca. 46 lokalplaner, der helt eller delvis omfatter arealer med særlige drikkevandsinteresser. En af disse er aflyst, og tre figurerer fortsat som forslag. Til de lokalplaner, der er endeligt vedtaget, har der kun været bemærkninger fra miljøcentret i ét tilfælde.

Her oplyste miljøcentret, at det ikke gør ikke indsigelse mod et lokalplanforslag til boligformål på et areal, der er udlagt som særligt drikkevandsområde, under forudsætning af, at følgende krav blev opfyldt:

- Indenfor det kortlagte OSD område tinglyses et forbud imod pesticidanvendelse.
- Arealanvendelsen planlægges, så risikoen for grundvandsforurening er mindst mulig.
- Områdets kommende beboere informeres om risici ved brug af sprøjtemidler og gødning.

Det fremgår af redegørelsen til den endeligt vedtagne lokalplan, at der er tinglyst en servitut med det ønskede indhold. Endvidere er indsat følgende upræcise tilføjelse i lokalplanens bestemmelser:

”Der skal i videst muligt omfang tages økologiske hensyn i forbindelse med byggeriet og den fremtidige drift inden for hele lokalplanområdet. Ved godkendelse af et byggeri eller arealanvendelse, der udgør en risiko for grundvandet, skal der forinden godtgøres overfor ... Kommune, at en forurening ikke vil ramme grundvandet.”

Brugen af servitutter for at forbyde brug af pesticider mv. er behandlet i et eksempelprojekt under Plan09, ”Grundvand og byudvikling”. Man har her fundet, at tinglysning af servitutter er en brugbar men besværlig og usikker metode for kommunerne. Den forudsætter et ret indviklet procesforløb i forhold til grundejere på byudviklingsarealer, som kommunen ikke ejer, og det er usikkert, om grundejerne rent faktisk lader en servitut tinglyse.

Formentlig inspireret af eksempelprojektet udsendte By- og Landskabsstyrelsen i 2009 en orientering om, at styrelsen har foretaget en fornyet juridisk vurdering af spørgsmålet og konkluderet, at privatretlige servitutter ikke er egnede til at varetage den statslige interesse i grundvandsbeskyttelsen. Det skyldes bl.a., at beskyttelse mod pesticider ikke er omfattet af lokalplankataloget.

Hertil kommer, at der gælder en totalharmonisering på pesticidområdet, og det i sammenhæng med det udvidede statsprincip (= samme regler gælder for alle myndigheder i landet) betyder, at kommunerne ikke lovligt kan forbyde brug af i øvrigt godkendte pesticider.

Overtrædelse af et servitutforbud vil skulle håndhæves gennem et civilt søgsmål. Der er ikke kendskab til tilfælde, hvor dette er forsøgt.

Det må derfor konkluderes, at frem for at søge en i retlig henseende tvivlsom fremgangsmåde, som kan være vanskelig at håndhæve, vil det være bedre dels at undgå placering af anvendelsesformål, som kan være grundvandstruende på arealer med særlige drikkevandsinteresser, dels at søge at reducere brugen af pesticider gennem vejledning og rådgivning.

6.4 Politik, planlægning og planlæggere

6.4.1 Et politisk indhold i lokalplanlægningen

De lokalplaner, der indgår i undersøgelsen, udgør et tilfældigt udsnit, men vurderes at være tilstrækkeligt repræsentative til at give et billede af den aktuelle lokalplanlægning. (Se 1. delrapport, afsnit 4.1). Blandt de undersøgte lokalplaner indgår store projekter, bl.a. et stort center, en stor udvidelse af en markant kontor- og forretningsbygning, adskillige lokalcentre samt udstykninger til bolig- og erhvervsbebyggelse mv. Det er i mange tilfælde anlæg af væsentlig betydning for udvikling af de pågældende kommuner.

Der er tale om byggerier med mange tusinde kvadratmeter, og lokalplanerne skal bane vej for investeringer for meget store beløb. Hermed er der store økonomiske interesser i gennemførelsen. Også mindre projekter kan naturligvis være af væsentlig økonomisk betydning for de implicerede. I mange tilfælde har projekterne konsekvenser for trafikudvikling, naboer, naturværdier, visuelle og æstetiske forhold, betjening med butikker, et (by)områdes karakter etc. Der vil således ofte - men ikke nødvendigvis altid - være modstridende interesser på spil ved tilvejebringelse af en lokalplan.

Det følger af ovenstående, at der er store politiske interesser i at få de pågældende lokalplaner gennemført.

I bogen *Magt og medløb* redegjorde Arne Gaardmand for sin opfattelse af, at mange store projekter "aftales som regel bag nedrullede gardiner og i dølgsmål", så "de lovbestemte høringer og debatter bliver farceagtige og får karakter af rituelle afvaskninger."

Det har ikke været et sigte at undersøge, om noget tilsvarende er tilfældet i de lokalplaner, der indgår i denne undersøgelse. Men det kan konstateres, at tilvejebringelsen af lokalplaner langt fra altid fremstår med den gennemsigtighed, som formålet om offentlighedens inddragelse i planlægningen tilsiger. Samt at sagsfremstillingen ikke altid har et tilstrækkeligt indhold til at give grundlag for svar, der lever op til den fordring, som blev udtrykt i redegørelsen fra en tænketank under Indenrigs- og Sundhedsministeriet (se afsnit 2.1).

I bogen *Offentlig administration og planlægning* fandt Erik Ib Schmidt det vigtigt at slå fast "at den politiske afgørelse i princippet må og skal være 'usaglig'. Det er naturligvis at sætte sagen på spidsen. Men den politiske afgørelse ligger i et andet plan. Det er en beslutning truffet ud fra en vurdering: en værdidom, og ikke et udsagn af samme art som et ekspertudsagn."

Både i motiverne i planlovgivningen om udvikling af offentlighedens inddragelse i planlægningen og i redegørelsen fra tænketanken er det klart markeret, at stillingtagen til indsigelser er en politisk afgørelse. Imidlertid kommer det politiske indhold – en beslutning ud fra en vurdering: en værdidom – ikke direkte til udtryk, hverken ved vedtagelsen af lokalplanforslag eller ved behandlingen af indsigelser.

I nogle tilfælde er der på kommunale hjemmesider adgang til video- eller lydoptagelser fra kommunalbestyrelsens møder. Der er her konstateret en del tilfælde, hvor indsigelser er blevet afvist, og lokalplaner er blevet vedtaget endeligt, uden at nogen i kommunalbestyrelsen har ytret sig. At der ikke engang er en verbal politisk bekræftelse på, at man har forholdt sig til indsigelserne, virker som manglende respekt for processen med inddragelse af borgerne i planlægningen.

På grundlag af gennemgangen af dagsordener og beslutninger, som der er nogle eksempler på i de følgende afsnit, kan konkluderes, at på trods af et væsentligt politisk indhold i mange af de undersøgte lokalplaner, kommer de politiske værdier højst til udtryk indirekte. Derfor bliver det politiske indhold i praksis defineret som: Det, politikerne ønsker gennemført.

6.4.2 Aspekter af arbejdsvilkår i en kommune

Tilvejebringelse af en lokalplan bør kunne ses som en metode til at afveje forskellige interesser over for hinanden, og præmisserne for afvejningen bør være gennemskelige. Det er langt fra altid opfyldt. Derimod er sagsfremstillingen og redegørelsen for mange lokalplaner, måske de fleste, ensidigt fokuseret på gennemførelsen, og andre interesser er nedtonet eller ikke omtalt. Det gælder også ved behandling af indsigelser og hænger sammen med arbejdsvilkårene: Der er efter en forudgående proces truffet beslutning om, at et projekt skal søges gennemført ved tilvejebringelse af en lokalplan, og det er herefter planlæggernes opgave at arbejde for dette.

Der kan i en kommune være et politisk krav om hurtigt at kunne imødekomme et ønske om at gennemføre et projekt. Det kommer fx til udtryk i et tilfælde, hvor en lokalplan for et supermarked blev endeligt vedtaget af kommunalbestyrelsen samme dag, som indsigelserne havde været behandlet i økonomiudvalget og en uge efter behandlingen i det tekniske udvalg. Og i en anden kommune skete behandlingen både i teknisk udvalg, økonomiudvalget og kommunalbestyrelsen på samme dag. I begge tilfælde skete vedtagelsen på det første byrådsmøde efter sommerferien.

Krav om hurtig gennemførelse af en lokalplan kan medføre, at planlæggerne ikke har mulighed for at belyse relevante aspekter så grundigt, som det kunne være hensigtsmæssigt. Det kan forringe mulighederne for at bruge lokalplanprocessen til afklaring af, hvad der måtte være af problemer og interessemodsætninger. Det synes at være tilfældet med eksempel 12 og eksempler i afsnit 6.2.2, hvor løsningen af trafikforhold, som har sammenhæng med lokalplanens formål, først skal findes efter lokalplanens vedtagelse.

Når ændringsforslag fremsættes af politikere under behandlingen i kommunalbestyrelsen, er planlæggeren afskåret fra at kommentere dem og gøre opmærksom på eventuelle misforståelser. Det samme er tilfældet ved den forudgående behandling i fagudvalg og økonomiudvalg, hvis den planlægger, der har forberedt sagen (eller en anden med indsigt i planområdet), ikke er til stede og har lejlighed til at ytre sig. Det kan måske være baggrunden for, at der ved den politiske behandling blev indsat bestemmelser, der ikke har hjemmel i planloven (eksempel 15 og 22), eller bestemmelser blev gjort uklare (eksempel 14).

I mange tilfælde er planlæggeren på forhånd opmærksom på, at sagen har et "politisk indhold", forstået således, at det projekt, lokalplanen skal bane vej for, kan forventes at møde modstand samtidigt med, at der er store økonomiske interesser og politisk prestige i at få det gennemført. Planlæggerens muligheder for at gøre opmærksom på andre interesser som fx bevaringsværdier og natur- og miljøværdier kan her afhænge af den faglige og politiske kultur i kommunen.

Undersøgelsen fortæller ikke noget om, hvilke projekter, der evt. er afvist i de forskellige kommuner. Men villigheden til at ændre kommuneplanen gennem tillæg, egne erfaringer og kollegers beretninger giver indtryk af, at der i kommunerne gennemgående er en meget positiv holdning til at imødekomme projekter, der kan opfattes som udtryk for udvikling. Også selv om det går imod planer, der er vedtaget kort tid forinden, og andre interesser tilsidesættes.

Andre dele af arbejdsvilkårene udgøres af planlæggerens placering i den kommunale organisation. Her kan planlæggerens faglige og personlige ambitioner, relationer til kolleger, overordnede og politikere, magtforhold etc. også spille ind. Det kan der ikke ses noget om i de registreringer, der foretages i denne undersøgelse. Men det kan være en del af virkeligheden i en kommune, som er med til at præge sagsfremstillingen.

I enkelte tilfælde kan man i sagsfremstillingen læse, at forvaltningen (planlæggeren) er kritisk over for projektet. Ved en tæt boligbebyggelse med en markant placering mod et naturområde var der indsigelser både fra naboer og andre beboere i byen. Indsigelserne drejede sig bl.a. om en negativ miljøpåvirkning, indbliksgener, skygge, genskær fra tag, at byggeriet havde en forkert skala i forhold til omgivelserne, samt at miljøvurderingens anbefaling af lavere byggeri burde følges.

Planlæggeren indledte sagsfremstillingen med at påpege, at der skulle tages stilling til, om indsigelser skulle tages til efterretning, og der skulle udarbejdes en ny lokalplan for lavere byggeri. Hvis ikke, havde forvaltningen en række ændringsforslag. Altså en indirekte tilkendegivelse af en kritisk holdning til projektet. Endvidere udtryktes enighed i, at byggeriet vil virke dominerende, og det nævntes, at man (forvaltningen/planlæggeren) tidligere havde anbefalet at følge miljøvurderingen, som påpegede problemer ved projektet.

I en anden sag gik man mere direkte til værks ved at skrive, at "Indsigelserne har bekræftet planafdelingens betænkeligheder ved den ønskede opfyldning af området, ..."

Disse eksempler illustrerer en mulighed – som måske ikke er til stede i alle kommuner? – for at planlæggeren antyder, at der er tale om en politisk beslutning imod den faglige rådgivning.

6.4.3 Planlæggerens formulering af politiske beslutninger

Det er hovedindtrykket, at sagsfremstillingen i langt de fleste tilfælde giver en grundig gennemgang af de modtagne indsigelser og bemærkninger. Det kan dog formentlig være vanskeligt at overskue for både politikere og interesserede borgere. Det gælder især når der er tale om mange og omfattende indsigelser, og når det faktuelle indhold i indstillingen om, hvad der skal besluttet skal findes i et vedlagt notat og formuleret i et sprog, der ikke altid er let at forstå.

I forbindelse med den endelige vedtagelse er forvaltningen i mange tilfælde efter indstilling blevet bemyndiget til at foretage "redaktionelle rettelser", "sproglige præciseringer" etc. Fx: "(Forvaltningen) bemyndiges til at foretage redaktionelle rettelser med udgangspunkt i administrationens bemærkninger i vedlagte skema." Eller: "Indstilles vedtaget med mindre justeringer. Der redegøres nærmere herfor på mødet."



Det er en praktisk ordning, der er baseret på kommunalbestyrelsens tillid til forvaltningen. Og som giver større råderum til færdiggørelse af lokalplanen som en "lokal lov", end det er tilfældet, når Folketinget vedtager en lov. Her må selv kommarestrelser afvente en senere lovændring.

Planlæggeren kan gennem en (måske utilsigtet) mangelfuld sagsfremstilling få en beslutning til at fremstå saglig, uden at være det. Det er fx tilfældet med en indsigelse mod højde af en bebyggelse, der blev indstillet (og blev) afvist med følgende begrundelse:

"Området er udlagt til centerformål i kommuneplanen med mulighed for at bygge i op til 4 etager og en højde på 16 m. Grundejerne har derfor en berettiget forventning om, at de må bygge i op til 4 etager."

Sagsbehandleren forsøgte her at give kommunalbestyrelsen den korrekte oplysning, at kommuneplanens bestemmelser er (ydre) rammer for, hvad der kan fastlægges i en lokalplan, og ikke udtryk for nogen byggeret, som giver grundejerne grundlag for forventning om, at rammerne kan udnyttes fuldt ud.

Planlæggeren må ikke politisere i sin sagsfremstilling, men da sagsfremstillingen skal danne grundlag kommunalbestyrelsens beslutning og svar til indsigerne, vil den uundgåelig få et politisk indhold. Det er ikke altid helt let at få udtrykt.

I en mindre by protesterede beboere i området mod, at et grønt areal skulle bebygges, til trods for, at de ved gentagne henvendelser til kommunen var blevet forsikret om, at arealet ville forblive et åbent og grønt areal. Her skrev forvaltningen i sagsfremstillingen, at "Byrådet har ønsket at anvende arealet til seniorbebyggelser og ikke bibeholde det som grønt område." Det blev ikke oplyst, hvad der var begrundelsen for byrådets ønske.

I en anden sag var der indsigelser mod nedrivning af to bevaringsværdige bygninger samt reduktion af et grønt område i en bykarré. Her blev i sagsfremstillingen anført, at "Det er politisk vurderet at man for at imødekomme den fremtidige udvikling er nødsaget til se bort fra bevaring af de to bygninger." og "Det er politisk vurderet at man for at imødekomme den fremtidige udvikling er nødsaget til skære i havens areal." Hvilke momenter, der ligger bag den politiske vurdering, oplystes ikke. Men formuleringen om, at det er for at imødekomme "den fremtidige udvikling" – som ikke beskrives nærmere – tilsigter formentlig at stille beslutningen i et positivt lys.

Et tredje eksempel er et byggefirma, der på vegne af en bygherre foreslog, at der blev åbnet mulighed for fladt tag. Forvaltningen indstillede, at forslaget blev indstillet afvist med en bemærkning om, at mulighed for fladt tag bortfaldt i forbindelse med den politiske behandling af lokalplanforslaget.

Det er magtens sprog, der her anvendes. I stedet for at give en planlægningsmæssig begrundelse og pege på funktionelle og arkitektoniske momenter, gengiver forvaltningen den "usaglige" politiske beslutning, jf. Erik Ib Schmidts definition. Men uden at antyde, hvilke politiske værdier der ligger bag, og med brug af værdiladede begreber.

Det egentlige politiske indhold kommer heller ikke frem i eksempel 2, hvor et forslag til bevarende lokalplan blev opgivet, selv om det var blevet vedtaget af en enig kommunalbestyrelse. Udvalgsformanden udtalte her, at "en genfremsættelse vil kræve, at hele forslaget gås minutiøst gennem, og der skal tages stilling, hvor der kan klippes en hæl og files en tå. Det er et vanvittigt stort arbejde. Og det kan komme til at vare ud over kommunalvalget, er jeg nødt til at sige."

Det antydes hermed, at man ikke vil risikere en konfrontation med vælgerne umiddelbart før kommunevalget. Udtalelsen er dog formuleret som en teknisk og administrativ begrundelse. Det er også bemærkelsesværdig, at udtalelsen fremsættes til lokalavisen, og at beslutningen om at opgive lokalplanen ikke har kunnet findes i en dagsorden.

Et lokalplanforslag for en ny skole medførte markante protester fra naboer og andre borgere i lokalområdet. Indsigerne argumenterede bl.a. med, at detaljeringsniveauet var for lavt. Forslagets bestemmelser om bebyggelsens placering og udformning var ganske rigtigt begrænset til det mest nødtørftige for at opfylde lokalplanpligten, og bestemmelserne ville kun give et meget begrænset grundlag for regulering, hvis der var tale om et privat projekt. Forvaltningen afsluttede sin gennemgang af indsigelserne med at tilkendegive, at:

"Grundet den igangværende debat om placering af en ny skole skal det påpeges, at en lokalplan ikke medfører en handlepligt for grundejeren. Endelig vedtagelse af lokalplan ... vil således alene give mulighed for at opføre en skole, men ikke en pligt til at opføre en skole."

Det er formelt set korrekt, men forholder sig ikke til indsigelsernes konkrete indhold og heller ikke til lokalplanens formål, der netop er at sikre mulighed for at opføre en skole.

Et museums betænkelighed ved, at der bygges på et areal, der var udpeget som kulturlandskab, blev afvist med følgende begrundelse:

"Det har i adskillige år været hensigten at der skulle ske byudvikling på stedet. Det er beklageligt, at der i sin tid ikke har været indsigelser vedr. kulturlandskabet i forbindelse med kommuneplanrammens vedtagelse. Det ses desværre vanskeligt at trække byudviklingen ud af rammerne nu."

Formelt vil det naturligvis være muligt at ændre kommuneplanrammerne. Vanskeligheden må være politisk begrundet, og udtrykket "desværre" kan være indføjet for - i svar til indsigeren - at kunne udtrykke en form for beklagelse.

Ved et forslag, der indebar nedrivning af en bevaringsværdig bebyggelse, gav et museum udtryk for, at der først burde udarbejdes en helhedsplan. Det blev kommenteret med følgende:

"Der er givet tilsagn om, at bygningen kan rives ned. Med fjernelsen af denne markante bygning er der ikke meget tilbage af den oprindelige bykerne. Den foreslåede helhedsplan er kommet "en postgang" for sent."

Det nævnes ikke, hvorfor der er givet tilsagn om nedrivning, eller hvornår der har været mulighed for at protestere mod beslutningen om nedrivning. Både her og i de foregående sager er der mere tale om proceduremæssige end planlægningsmæssige begrundelser.

Det må karakteriseres som "politikersprog", når en indsigelse ved en lovliggørelseslokalplan indstilles (og bliver) afvist med bl.a. følgende formulering:

”Kommunen har valgt retlig lovliggørelse, nedrivning af det nyopførte byggeri ville udgøre et væsentligt samfundsspild. Hverken samfundsudvikling eller planlægning er statisk, hvilket udviklingen i bymidte tydeligt viser. Ved nyanlæg vil der ofte være situationer, hvor nogle mister herlighedsværdi – i dette tilfælde en udsigt, mens andre opnår en sådan. For at samfundet fortsat kan udvikle sig er planlægning derfor som udgangspunkt en erstatningsfri regulering af den private ejendomsret.”

Der er tale om en kedelig sag, overtaget fra en sammenlagt kommune. Men i stedet for at erkende, at der er sket en fejl, giver man en abstrakt forklaring, som næppe er til stor trøst for den, der mister en udsigt.

At manglende overholdelse af reglerne ikke altid kan løses med en retlig lovliggørelse, fremgår af Østre Landsrets dom i sagen om Slotshusene i Fredensborg, hvor en boligblok, der var placeret ca. 8 m uden for byggefeltet, blev dømt til nedrivning. Kommunen forsøgte sig med et tillæg til lokalplanen, der tog sigte på en retlig lovliggørelse. Det blev underkendt af Landsretten på grund af manglende planlægningsmæssig begrundelse. Svend Paludan-Müller, der var advokat for sagsøgerne, har i en artikel skrevet, blev der ”brugt mange forklaringer og gode juridiske kræfter, men det var mere end tydeligt, at lokalplanens formål alene var at lægge op til en lempelig erstatning.”

Han tilføjede, at en lovliggørende lokalplan naturligvis altid må ”basere på seriøse planmæssige overvejelser. Vejledende er, at det ligger klart, at man under alle omstændigheder ville have givet den tilladelse, som er underkendt.” Det er uvist, om det har været tilfældet i ovennævnte eksempel.

I de fleste lokalplaner indledes redegørelsen med oplysning om baggrunden for forslaget, fx at der er kommet en ansøgning om at få tilladelse til et projekt, hvis gennemførelse kræver tilvejebringelse af en lokalplan. Der er ikke set eksempler på omtale af, hvilke politiske værdier, der er på spil, når en kommunalbestyrelse – som fx i eksempel A (afsnit 3.3) – tilsidesætter sin egen planlægning og rådgivning fra et analyseinstitut for at imødekomme en ansøgning fra en butikskæde om opførelse af en discountbutik. Det samme er tilfældet ved behandling af indsigelser: De politiske værdier og holdninger er skjulte.

Tim Knudsen har i en artikel om topembedsmændenes rolle skrevet, at ”Embedsmænd skal nu helst være politiske kamæleoner, der kan gøre alt det, som politikerne ikke kan klare selv – uanset om det er i strid med de gamle demokratiidealer.” Som det fremgår af ovennævnte eksempler er sådanne opgaver ikke begrænset til topembedsmænd: I det daglige formulerer planlæggere politiske beslutninger. Men de er afskåret fra at udtrykke egentlige politiske værdier.

Hvis de politiske værdier skal kunne komme til udtryk, må det kræve, at politikerne giver udtryk for de værdier, der ligger bag den beslutning de træffer. Det vil fx kunne ske ved, at planlæggeren i sin sagsfremstilling giver de planlægningsmæssigt og juridisk saglige kommentarer til indsigelserne, hvorefter det politiske udvalg tilkendegiver hvilke politiske værdier, der ligger bag beslutningen. Det vil blot kræve en lidt mere omfattende behandling i fagudvalget og kommunalbestyrelsen, i princippet svarende til behandling af et lovforslag i et folketingsudvalg.

6.4.4 Den kommunale planlægger som rådgiver

Planlæggeren står som rådgiver af kommunalbestyrelsen som faglig ekspert. Det må indebære, at han/hun i sagsfremstillingen belyser de forskellige faglige og juridiske aspekter ved sagen. De faglige aspekter omfatter – naturligvis afhængig af det konkrete emne – bl.a. miljømæssige, trafikale, arkitektoniske og visuelle virkninger samt konsekvenser for naboer, miljø- og naturinteresser og for anden planlægning mv.

Politikerne skal kunne have tillid til, at lokalplanforslagets indhold og eventuelle ændringer ved den endelige vedtagelse er holdbare i juridisk henseende, samt at sagsfremstillingen i sin helhed er saglig og korrekt. For at kunne løse opgaven må planlæggeren bl.a. have kendskab til offentlig forvaltning, være opmærksomhed på, hvordan lokalpolitikere tænker, samt kunne analysere og formidle komplicerede problemstillinger.

Ved behandling af indsigelser må det som udgangspunkt være planlæggerens opgave at argumentere for

gennemførelsen af det forslag, som kommunalbestyrelsen (eventuelt ved et flertal) har vedtaget. Dette må også gælde i situationer, hvor planlæggeren oprindeligt har argumentet imod et projekt, der fx var i uoverensstemmelse med kommunens hidtidige planlægning (måske udtrykt i en ny kommuneplan), eller som ud fra fagligt underbyggede synspunkter blev vurderet som betænkeligt.

Det er udtryk for en faglig holdning, når forvaltningen i eksemplerne, der er nævnt sidst i afsnit 6.4.2 oplyser, at indsigelserne bekræfter betænkeligheder ved dele af projektet eller udtrykker enighed i, at byggeriet vil virke dominerende.

En sådan tilkendegivelse kan dog opfattes som udtryk for, at planlæggerne blander sig i politiske forhold. Den sidstnævnte sag har kunnet spores tilbage til udvalgsbehandling af den forudgående høring ved tilvejebringelse af tillæg til kommuneplanen. Her er sagen fremstillet helt neutralt. Altså hverken en anbefaling eller det modsatte. Når planlæggeren (forvaltningen) senere tilslutter sig indsigelser vedrørende et fagligt relevant forhold, må det være udtryk for, at man ved den oprindelige præsentation af projektet enten har forsømt at give en fyldestgørende sagsfremstilling, eller at det har været vurderet som opportunt at "føre en lav profil".

Det er forsøgt at opspore den oprindelige indstilling i enkelte andre af de projekter, der indgår i undersøgelsens lokalplaner, og hvor der har været markante indsigelser og/eller politisk uenighed. Det drejer sig bl.a. om et lokalplanforslag for et stort center, hvor forvaltningen ved behandling af indsigelserne gav et engageret forsvar for planens gennemførelse, og hvor lokalplanen blev vedtaget uændret imod et tværpolitisk mindretal. Det samme var tilfældet ved en lokalplan for udvidelse af en stor kontor- og forretningsejendom samt en lokalplan for en ny stor golfbane i et naturområde. I sidstnævnte tilfælde dog med tiltrædelse af en række detailændringer.

I to af disse sager er det ikke lykkedes at finde frem til, hvilken indstilling forvaltningen kom med, da de pågældende projekter oprindeligt blev præsenteret. I den tredje, vedrørende udvidelse af kontor- og forretningsejendommen, er sagen startet flere år tidligere med beslutning om at søge en afklaring af ønskerne til udvikling af det pågældende område, og hvor forvaltningen har deltaget i det forberedende arbejde sammen med bl.a. bygherren.

Der kan udmærket være tilfælde, hvor planlæggerne som udgangspunkt har været kritiske over for et projekt, uden at det kan ses i sagsfremstillingen. Det kan muligvis være tilfældet i eksempel A, afsnit 3.3, hvor sagsfremstillingen er usædvanlig kortfattet, og hvor hverken den gældende kommuneplan eller den helt nye detailhandelsundersøgelse gav belæg for, at en ny butik skulle være nødvendig for at sikre den daglige forsyning med dagligvarer af et erhvervsområde. Her savnes nogle byplanfaglige aspekter i sagsfremstillingen, herunder forhold til centerstrukturen og detailhandelsanalysen samt kundegrundlaget i næroplandet. Uden nærmere kendskab til den konkrete sag kan man gætte på, at det er undladt for ikke at lave en sagsfremstilling, der gik imod politiske – mere eller mindre direkte udtrykte – signaler.

Nogle sager starter ved, at en bygherre eller developer præsenterer et projekt for borgmesteren eller udvalgsformanden i forventning om, at det vil sikre projektet politisk medvind fra starten. I andre tilfælde starter de hos forvaltningschefen eller "direkte" hos planlæggeren. Hvis projekt vurderes at kunne være kontroversielt, foretager planlæggeren nogle gange sonderinger hos borgmesteren eller udvalgsformanden eller måske hos planlægningsudvalget uden for dagsordenen.

Der kan være mange varianter af den indledende fase, hvor toneangivende politikere har lejlighed til at signalere, hvilken holdning de har til et projekt. Sådanne politiske signaler er ikke nødvendigvis formuleret som direktiver, men netop som signaler. Når sagen præsenteres for udvalget, kan sagsfremstillingen derfor være påvirket af politiske signaler, uden at det kan aflæses direkte.

Det kan medføre, at der ikke redegøres for alle fagligt relevante aspekter, hvilket i givet fald indebærer, at beslutningsgrundlaget bliver mangelfuldt, og at beslutningsprocessen bliver ugennemskuelig for borgerne.

6.4.5 Forskellige planlæggerroller

Rollen som rådgiver af kommunalbestyrelsen kan udfyldes på flere måder. I bogen "Bypolitik mellem hierarki og netværk", har Karina Sehested i en artikel beskrevet "Nye planlæggerroller i byens netværksstyring". Det drejer sig om følgende:

- Faglig udviklingskonsulent: Ligger tættest på den fagprofessionelle planlæggerrolle, og har stadig fagligheden og det smukke fysiske produkt som orienteringspunkt, "men adskiller sig ved at byrådets politik nu accepteres som et legitimt grundlag for planlægningen og ikke, som tidligere, nærmest ødelæggende for "den gode faglige" planlægning." En væsentlig del af tiden bruges på at udvikle faglige retningslinjer.
- Manager: "En moderne version af den kendte klassiske embedsmandsrolle, og det er en rolle, som nogle planlæggere indgår i på grund af tidligere kritik om planlæggernes politisering af planlægningen. Her slår man altså over i den modsatte rolle." Planlæggeren som manager orienterer sig mod den politiske ledelse. Man skal kunne tænke politisk for borgmesteren, kende de politiske kæpheste og kunne lave kompromisser som en god embedsmand.
- Markedsplanlægger: "Opleves som noget meget nyt af planlæggerne, hvor de skal udvise velvilje i det tætte samarbejde mellem investorer, bygherrer, projektmagere osv." Markedsplanlæggeren stræber mod en effektiv gennemførelse af konkrete projekter for at opnå resultater i byen og skal skabe tætte samarbejdsrelationer med projektmagerne, der skal være med fra starten i lokalplanprocessen.
- Procesplanlægger: "En rollevariant, der ikke fokuserer på resultatet af byplanlægningen, som de øvrige, men på processen. Og hvor de øvrige rollevarianter bygger på en forholdsvis lukket og elitær relation mellem planlægger og omgivelser, så bygger procesplanlæggeren på en meget bred og åben netværksdannelse med mange aktører i byen og lokalsamfundet."

Artiklen er resumeret i en artikel i Byplan nr. 2, 2005, hvorfra citaterne er hentet. Beskrivelsen af de forskellige roller, der i bogen er beskrevet væsentlig mere udførlig, er baseret på interview med 10 planlæggere fra 10 kommuner, der alle har en central rolle i den overordnede planlægning. Alene af den grund kan beskrivelsen ikke direkte overføres på dem, der udarbejder lokalplaner.



I bogen gøres opmærksom på, at "et succeskriterium for planlæggerne kan fremover meget vel blive, hvor gode de er til at vælge, kombinere og balancere mellem de forskellige rolleelementer for at løse de stadig mere komplekse og varierede arbejdsopgaver i planlægningen." Samt at der er mange faktorer, der spiller ind på planlæggernes vægtning af rolleelementerne, og at den kommunale kontekst, planlægningsopgavernes karakter og planlæggernes position i kommunen også er væsentlige forhold, men at også planlæggernes egne præferencer og forestillinger om at gøre det rette, spiller ind.

Der er næppe uenighed blandt planlæggere om, at der gennem en årrække er sket ændringer i mange planlæggeres holdning til developeres projekter, politikernes rolle og samarbejde med borgere og interessegrupper. Og der er næppe tvivl om, at nogle planlæggere primært har fokus på "fagligheden og det smukke fysiske produkt", mens andre er mere orienteret mod den politiske ledelse, processen og det samarbejde, der er ønske om fra kommunalbestyrelsens (evt. udvalgsformandens eller borgmesterens) side. Men væsentlige elementer i de beskrevne planlæggerroller er ikke nye.

Det er oplagt, at en planlægger, der arbejder i en kommune, må acceptere byrådets politik som et legitimt grundlag for planlægningen. Det er der ikke noget nyt i. Men ofte (oftest?) er denne politik ikke formuleret på forhånd, ud over i generelt formulerede – eller underforståede – ønsker om udvikling af kommunen samt ønske om imødekommelse af konkrete projekter. Der er derfor en lang tradition for, at byplanlæggere, herunder konsulenter, er aktive i formulering af den konkrete politik for byernes udvikling og omdannelse.

Det er heller ikke noget nyt, at planlæggerne skal udvise velvilje i et tæt samarbejde med "bygherrer, investorer og projektmagere". Der findes næppe en kommunalt ansat planlægger med en del års erfaring, der ikke kan se tilbage på lokalplaner, der skulle imødekomme projekter fra private, og hvor opgaven var at tilpasse planlægningen til projekterne.

Men selv om der ikke kan findes nogen direkte kobling mellem de undersøgte lokalplaner og de beskrevne "idealmodeller", kan beskrivelsen af de forskellige planlæggerroller bidrage til diskussionen af planlæggernes opgaver.

De tre første roller karakteriseres også i bogen som "lukkede, elitære netværk", og der henvises til, at Arne Gaardmand kaldte denne form for planlægning for maghognibordsmetoden, hvor de få og udvalgte kommercielle og faglige grupper gennem råd, bestyrelser og nævn får en ekstraordinær indflydelse, der ligger uden for de almindelige offentlighedsregler.

Denne karakteristik kan umiddelbart se ud til at passe på adskillige af de undersøgte lokalplaner. Det drejer sig primært om projektlokalplaner med en privat bygherre, som fx et stort center, udvidelse af en stor kontor- og forretningsejendom samt en golfbane, der er omtalt i afsnit 6.4.4. Men også mange andre lokalplanforslag ser ud til at være udarbejdet i "lukkede netværk".

Der er imidlertid også tilfælde, hvor det – tilsyneladende – lukkede forløb er blevet brudt som følge af markante indsigelser fra borgere. Det er tilfældet med eksempel 1, der er blevet opgivet, og det samme bliver måske tilfældet med eksempel 3.

Nogle projekter, fx et kvarterløftprojekt eller udarbejdelse af en bevarende lokalplan for en landsby eller bydel, lægger op til bred og åben netværksdannelse med mange aktører, og kan give gode muligheder for, at planlæggeren kan spille rollen som procesplanlægger. Denne mulighed er måske ikke udnyttet i eksempel 2, hvor et forslag til bevarende lokalplan havde baggrund i opfordring fra en række grundejere, men blev under fremlæggelsen opgivet som følge af modstand fra et stort antal grundejere.

Planlæggeren må dog – ud over processen – også i sådanne opgaver have fokus på resultatet. Og rollen som procesplanlægger vil i praksis være vanskelig – om overhovedet mulig – at vælge, når det drejer sig om projektlokalplaner, initieret af en privat bygherre.

I nogle tilfælde har der været et forudgående samarbejde med en privat bygherre, måske i et omfang, så planlæggerne er tæt på den beskrevne rolle som "markedsplanlæggere". Samtidigt har der også her været betydelige islæt af andre af de beskrevne roller, herunder opmærksomhed på processens betydning for at opnå det tilsigtede resultat, kendskab til "de politiske kæpheste" samt ikke mindst "det smukke fysiske produkt" som orienteringspunkt.

Karakteristikken bør derfor også suppleres med beskrivelse af planlæggerens rolle som kreativ tekniker, en rolle, der måske er indeholdt i rollen som faglig udviklingskonsulent, men som bør komme tydeligere frem.

Udarbejdelse af forslag til lokalplaner indeholder betydelige tekniske og håndværksmæssige elementer. Et forslag skal afstemmes med teknisk sektorplanlægning, der skal formuleres redegørelse for sammenhæng med anden planlægning og juridisk holdbare bestemmelser etc. Samtidigt er der i varierende grad tale om et betydeligt kreativt element i udarbejdelsen af en plan for den fremtidige fysiske udformning af et område. Det gælder især for lokalplaner, der udarbejdes på initiativ af kommunen, hvad enten initiativet er kommet fra politisk side eller fra planlæggeren selv. Det er fx planer for nye byområder, byomdannelse, bevaring af eksisterende bebyggelse etc.

Men også projektlokalplaner, initieret af private bygherrer, kræver en kreativ indsats fra planlæggerens side: Når der er truffet politisk beslutning om, at et projekt skal søges imødekommet, skal det gives en positiv præsentation i redegørelsen, og planlæggeren skal formulere bestemmelser, der passer til projektet. Det faglige engagement i planen kan forstærkes gennem samarbejde med den private bygherre, hvorunder der kan ske en bearbejdning af projektet.

Erik Kaufmann skrev i "27 slags planer", at "trods mange personlige forskelligheder synes planlæggerne selv gennemgående at opfatte deres rolle i planlægningsprocessen som teknikerens og kunstnerens." Nu er det måske ikke så ofte, der er anledning til at betegne lokalplanlæggeren som kunstner, men det er i alt fald oplagt, at det kreative element hører med i beskrivelsen af planlæggerrollerne.

Det er med til at forklare at en planlægger ved behandling af indsigelser mod et forslag til lokalplan, udtrykker et engageret forsvar for planen. En grund er naturligvis loyalitet over for kommunalbestyrelsens vedtagelse af forslaget. Men hertil kommer et personligt, fagligt betinget engagement i det forslag, han eller hun har været med til at skabe. "Det er jo *mit barn*", som det er hørt udtrykt af en byplanlægger.

Endvidere skal pointeres, at de enkelte planlæggerroller sjældent – om overhovedet nogensinde – optræder som "rene" typer, samt at én planlægger udmærket kan spille forskellige roller på forskellige tidspunkter i en planlægningsproces. Udgangspunktet kan fx være rollen som kreativ tekniker (faglig udviklingskonsulent) ved udarbejdelse af et planforslag. Hvis det drejer sig om en projektlokalplan for en privat bygherre, har der måske forinden været elementer af managerrollen, og under udarbejdelsen kan der være elementer af markedsplanlæggerrollen sideløbende med rollen som kreativ tekniker. Ved behandlingen af indsigelser er det måske igen managerrollen (formulering af den politiske beslutning) og rollen som kreativ tekniker (det faglige engagement i den plan, han/hun har skabt), der er mest fremtrædende.

At planlæggerrollerne på nogle punkter kan supplere hinanden, gør Karina Sehested opmærksom på, og hun refererer til en femte, den radikale planlægger, der beskrives som "en procesplanlægger med en radikal etisk og politisk dimension." Senere beskrives, at "den generelle tendens i dag er, at planlæggerne skal tænke politisk for politikerne og borgerne, men ikke selv politisere."

At planlæggeren skal tænke politisk for politikerne bekræftes af gennemgangen af behandlingen af indsigelser. Nogle formuleringer, som der er eksempler på i dette kapitel, tyder på, at de må godt politisere, når det sker på vegne af politikere. Både dette og mulighed for valg af forskellige planlæggerroller er blandt de spørgsmål, det kan være interessant at få kommentarer til og debat om.

6.4.6 Diskussion af planlæggerens rolle

Planlæggeren skal loyalt arbejde for gennemførelse af de beslutninger, der er truffet af kommunalbestyrelsen, uanset om der måske er et stort mindretal. Som udgangspunkt er det planlæggerens opgave at skrive en sagsfremstilling, der kan danne grundlag for kommunalbestyrelsens (måske flertallets) stillingtagen til indsigelserne. Her indgår en indstilling til beslutning, og det er ikke usædvanlig, at der fra forvaltningens side medbringes et udkast til protokollat, når sagen skal behandles i fagudvalget.

Det kan være en vanskelig opgave for planlæggeren på politikernes vegne at skulle finde "saglige" begrundelser for en plan, der er problematisk, eller for afvisning af sagligt begrundede indsigelser, som planlæggeren i en anden situation ville have støttet.

I sagen om en lokalplan for en ny skole (se under 6.4.3) har planlæggerne måske været klar over, at indsigelserne har ret i, at detaljeringsgraden er lav. Men det kan være vilkårene, at lokalplanen skal laves, før der er udarbejdet skitseforslag til det planlagte byggeri, eller der er mulighed for på anden måde at give lokalplanforslaget mere indhold.

I eksempel 1 og 3 argumenterede de pågældende planlæggere - loyalt over for kommunalbestyrelsens vedtagelse af lokalplanforslaget - for at indsigelserne skulle afvises, men blev underkendt af kommunalbestyrelsen. Her kunne de, der havde forberedt sagen, måske ønske, at de i sagsfremstillingen havde peget på de saglige momenter, der talte for at følge indsigelserne mod projekterne?

Hvis der i indsigelser påpeges fagligt og sagligt relevante momenter mod projektet, der ikke tidligere har været fremme i den politiske behandling, vil det også give et bedre beslutningsgrundlag, hvis planlæggeren kan kommentere disse, uden det alene er med sigte på, at indsigelserne skal afvises.

Planlæggeren skal ved udformning af sagsfremstillingen tage stilling til, i hvilket omfang der skal påpeges problematiske aspekter ved et projekt, og om det skal anbefales, at det afvises, selv om dette ikke vil være politisk opportunt. Det er vigtigt for planlæggeren at have et godt og tillidsfuldt forhold til - især - de to-neangivende politikere, og deres forventede reaktion på en kritisk indstilling vil naturligt indgå i overvejelserne. På den anden side kan det være vigtigt for planlæggeren dels at "holde den faglige fane højt", dels sikre, at der ikke senere opstår problemer, der var forudsigelige og burde have været gjort opmærksom på.



I afsnit 2.1 citeredes et udsagn fra betænkningen om forslaget til kommuneplanlov om, at der sjældent, om overhovedet nogen sinde, findes én "rigtig" løsning på de spørgsmål, der melder sig under planlægningen. Det er indiskutabelt, at valget mellem de foreliggende muligheder er en "politisk" beslutning, og at det er politikernes ret at træffe en beslutning, som vægter et projekt højere end fx natur- og miljøinteresser eller nabohensyn. Men den første del af udsagnet kan være begrænsende for en faglig debat om, at nogle løsninger er bedre end andre. Kvalitet afgøres ikke ved en afstemning i kommunalbestyrelsen.

I dommen i sagen om Slotshusene i Fredensborg, som resulterede i nedrivning af en boligblok, fandt Østre Landsret bl.a., at den naboretlige tålegrænse var overskredet. I et sådant tilfælde er det åbenlyst, at der er forskel på god og dårlig planlægning, som ikke afgøres ved at henvise til, at valget er en politisk beslutning. At man i fagkredse er opmærksom på, at nogle planer - og resultaterne heraf - er af højere kvalitet end andre, fremgår også af kurser og den daglige debat i planafdelingerne.

Andre eksempler er når der fx planlægges bebyggelse, der i størrelse er i disharmoni med det pågældende område, når naboer får påført skygge og trafikale gener fra en bebyggelse, eller når bygnings-, kultur- og naturværdier tilsidesættes etc. Det er politikernes ret at træffe sådanne beslutninger. Men det vil styrke offentlighedens inddragelse i planlægningen, hvis grundlaget for den politiske beslutning også indeholder beskrivelse af eventuelle negative momenter ved et forslag til lokalplan, som må formodes at kunne modsvares af de positive momenter, og de politiske værdier, der indgår i afvejningen.

I flere tilfælde er, der i en indsigelse refereret til screeningen om miljøvurdering, hvor der kan være påpeget forhold, som ikke er fulgt i lokalplanen. Det kan fx være ved at beboere påpeger, at miljøvurderingens anbefaling af lavere byggeri bør følges eller naboer tilslutter sig miljøvurderingens indstilling om, at en bevaringsværdig ejendom ikke nedrives. Det tyder på, at der i screeningen i højere grad end i lokalplanens redegørelse gøres opmærksom på negative virkninger af projektet.

Der skal i særlig grad efterlyses mere faglig debat om de problemstillinger, der er skitseret oven for. Herunder:

- hvordan der opnås større gennemsigtighed i sagsforløbet fra et projekt bliver præsenteret for planlæggere og / eller politikere til det kommer til udtryk i et forslag til lokalplan,
- hvordan de politiske værdier kan komme eksplicit til udtryk,
- fordele og ulemper ved at der i redegørelsen gives beskrivelse af de eventuelle negative aspekter ved gennemførelse af en lokalplan,
- rollespillet mellem planlæggere og politikere, herunder aspekter ved planlæggernes formulering af politiske beslutninger forud for politiske drøftelser af sagen, samt
- hvordan de forskellige planlæggerroller, der er refereret i afsnit 6.4.5, opfattes af planlæggere, der arbejder med konkrete planlægningsopgaver i kommunerne.

Der kan ikke forventes enkle svar på sådanne spørgsmål. Men de vedrører en del af dagligdagen i kommunernes planafdelinger.

7

IDEER TIL OPFØLGNING



7.1 Næste fase af undersøgelsen

I den sidste fase undersøges:

- stade for realisering af endeligt vedtagne lokalplaner,
- om der har været klager og i givet fald resultater heraf,
- om der er givet dispensation eller evt. truffet beslutning om ændring af planen eller dele heraf, samt
- stade for de af undersøgelsens lokalplaner, hvor den endelige vedtagelse er uafklaret,

Samtidigt spørges til brugen af Miljøministeriets vejledninger om lokalplanlægning, og om der er ønsker om yderligere vejledning.

Det kræver, at der tages kontakt til de enkelte kommuner. Som led heri vil der også blive søgt indhentet oplysninger om erfaringer med andre lokalplaner, herunder om kommunen siden kommunesammenlægningen har gennemført eller truffet beslutning om:

- ekspropriation til gennemførelse af en lokalplan,
- bemyndigelse af en grundejerforening til at administrere lokalplanen,
- håndhævelse af bestemmelse i en lokalplan,
- indgåelse af en udbygningsaftale,
- tilvejebringelse af en lovliggørelseslokalplan.

Endvidere vil der i nogle tilfælde være anledning til opfølgning af konkrete spørgsmål i tilknytning til de undersøgte lokalplaner.

7.2 Lokalplaner med bestemmelser om klimatilpasning

Ved henvendelse til kommunerne vil endvidere blive stillet spørgsmål om, i hvilket omfang og med hvilket konkret indhold bestemmelser om klimaforandring og klimatilpasning indgår i lokalplanlægningen.



Under forudsætning af, at der opnås økonomisk støtte til en sådan supplerende undersøgelse, vil der blive udarbejdet:

- en oversigt over lokalplaner med bestemmelser om klimaforhold, der kan være til inspiration for andre kommuner, og
- en vejledning med eksempler på muligheder for dels forebyggelse af klimaforandring, dels klimatilpasning.

7.3 Emner for yderligere undersøgelser

Gennemgangen af behandlingen af indsigelser inspirerer til forskellige emner, som bør undersøges, men ligger uden for rammerne af denne undersøgelse:

- Beslutningsprocessen. Hvordan har beslutningsprocessen været i udvalgte eksempler i lokalplanundersøgelsen, fra projektet blev præsenteret for forvaltningen (eller borgmesteren eller udvalgsformanden) til afvisning af indsigelser ved den endelige vedtagelse?
- Indsigeres oplevelse af processen. Hvordan opleves processen set fra synsvinklen som nabo eller borger med interesse i byens udvikling? Herunder undersøgelse af tilfælde, hvor indsigelser er blevet helt eller delvis imødekommet eller afvist.
- Forståelse af lokalplanen. På hvilket niveau har politikerne og naboer eller andre med særlig interesse i planen forstået lokalplanforslaget? Herunder forståelsen af redegørelsen, lokalplanens bestemmelser og kortbilag samt hvordan upræcise og ulovhjemlede bestemmelser opfattes.
- Opfølgning. Har indsigerne fået ret i deres bekymring mht. fx skygge, tab af udsigt, trafikproblemer mv., eller har de hidset sig op uden grund?
- Kommuneplanlægning gennem lokalplaner? Knap 60 % af de undersøgte lokalplaner har krævet tillæg til kommuneplanen, og ca. 38 % af disse har været til kommuneplaner, der er fra 2005 eller nyere. Siden den 01. 01. 2010 er vedtaget ca. 190 tillæg endeligt og 210 forslag. Det kan give anledning til at undersøge, i hvilken udstrækning der på væsentlige områder sker kommuneplanlægning gennem lokalplaner med tilhørende kommuneplantillæg.

8

REFERENCER



Bygge- og Boligstyrelsen. *Cirkulære nr. 10 af 17. januar 1994 om kommunale parkeringsfonde.*

Folketinget 1974-75. *Betænkning over forslag til lov om kommuneplanlægning.*

Gaardmand, Arne. *Magt og medløb.* Arkitektens Forlag. 1996.

Kaufmann, Erik. *27 slags planer.* SBI, 1966.

Knudsen, Tim. *De tvetydige topembedsmænd.* Information, 24-25. 07. 2010.

Kommunale hjemmesider. Dagsordener med referater af endelig vedtagelse af lokalplaner.

Miljøministeriet, By- og Landskabsstyrelsen. *Vejledning om Lokalplanlægning.* 2009.

Miljøministeriet, By- og Landskabsstyrelsen. *Modifikation til anvendelse af servitutter i forbindelse med grundvandsbeskyttelse.* Juli 2009.

Muligheder for at stille miljøkrav til byggematerialer. Rapport fra en tværministeriel arbejdsgruppe, oktober 2007.

Paludan-Müller, Svend. *Betragtninger om Blok 5-sagen i Fredensborg.* Tidsskrift for Miljø, august 2010.

Plan09, Eksempelprojekt om virkemidler til beskyttelse af grundvand ved byudvikling, 2009. http://byplanlab.dk/plan09/www.plan09.dk/Projekter/Projekter_om_KP09/favrskov01.htm

PlansystemDK, Planlisten pr. 11. maj 2009. To nyeste lokalplanforslag fra samtlige kommuner i Danmark.

Post, Arne et al. *Lokalplanlægning i Danmark 2009-2011*, 1. delrapport, AAU, skriftserien nr. 2010-2.

Post, Arne. *Begrebet "i princippet som vist..." dømt ude.* Byplan nr. 3, 2010

Rapport fra tænketank under Indenrigs og Sundhedsministeriet, 2005. <http://www.im.dk/publikationer/taenketank/index.htm>

Schmidt, Erik Ib. *Offentlig administration og planlægning*, Gyldendal, 1968.

Sehested, Karina (red). *Bypolitik mellem hierarki og netværk.* Akademisk Forlag 2003. Se også artikel i Byplan nr. 2, 2005.